

La Réforme

de la

Procédure Parlementaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE JEUDI 9 MARS 1922

PAR

ANDRÉ BRETON

ANCIEN SOUS-PRÉFET

CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR

Président : M. LARNAUDE, professeur.
Suffragants { M. CHAVEGRIN, professeur.
 { M. BASDEVANT, professeur.

SAINT-ÉTIENNE

IMPRIMERIE DE " LA TRIBUNE RÉPUBLICAINE "

10, Place Jean-Jaurès, 10

—
1922



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551419_0072

La Réforme

de la

Procédure Parlementaire

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

La Réforme

de la

Procédure Parlementaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE JEUDI 9 MARS 1922

PAR

ANDRÉ BRETON

ANCIEN SOUS-PRÉFET

CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR



Président : M. LARNAUDE, professeur.
Suffrageants { M. CHAVEGRIN, professeur.
M. BASDEVANT, professeur.

SAINT-ÉTIENNE

IMPRIMERIE DE "LA TRIBUNE RÉPUBLICAINE"

10, Place Jean-Jaurès, 10

1922

A CEUX A QUI JE DOIS CE LIVRE

COMME JE LEUR DOIS TOUTE CHOSE

A MES PARENTS

A MES AMIS

ABRÉVIATIONS

- R. C. D. *Règlement de la Chambre des Députés.*
R. S. *Règlement du Sénat.*
D. P. *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire,*
Eugène PIERRE.
D. P. S. *Supplément du même ouvrage.*

INTRODUCTION

Importance du règlement des Assemblées — Qui le vote — Comment on le modifie — Quelle est sa nature — Qui l'applique — A qui et quand s'applique-t-il ? — Schéma de la procédure en 1890 — L'institution des grandes Commissions commanda la réforme de la procédure parlementaire.

Ce que nous voulons entendre par procédure parlementaire, c'est l'ensemble des règles qui commandent l'activité des Assemblées législatives.

Ces Assemblées contiennent un assez grand nombre de membres, jusqu'à cinq ou six cents dans les grands pays. Le recrutement s'est, de plus, démocratisé par l'institution du suffrage universel et l'extension de l'éligibilité de fait qu'entraîna la création et l'augmentation de l'indemnité parlementaire. Les débats académiques ont fait place aux discussions violentes et improvisées (1). Il importe, de toute évidence, pour l'accomplissement d'un labeur chaque jour plus écrasant, que les Parlements se soumettent à une réglementation suffisamment stricte et suffisamment fixe qui assure le bon ordre et l'efficacité de leurs travaux (2).

C'est ce règlement, véritable « loi de l'Assemblée » (3)

(1) Joseph Barthélemy. — « Le Problème de la Compétence dans la Démocratie » (Alcan) p. 53 — et aussi « Le Gouvernement de la France », p. 139.

(2) « Les règlements sont faits pour de grandes Assemblées qui n'ont point d'empire sur elles-mêmes. » Wilson, « Le Gouvernement Congressionnel », p. 236, éd. Girard et Brière.

(3) M. le Président Dupin, Législative 2 juin 1849 : « Indépendamment de la loi générale qui commande au dehors et vous oblige comme les autres citoyens, chaque Assemblée a sa loi particulière ; le règlement qu'elle s'impose et par lequel elle contracte l'obligation d'obéir à elle-même. »

qui fera l'objet de cette étude — ou plus précisément, son évolution récente pour les Chambres françaises par l'organisation d'organes d'étude permanents.

★★

IMPORTANCE DU REGLEMENT DES ASSEMBLEES. —

Ainsi comprises, les règles de la procédure parlementaire se distinguent, se différencient nettement des règles constitutionnelles proprement dites. Celles-ci s'appliquent aux rapports entre les pouvoirs publics, aux rapports entre le Parlement et l'Exécutif, aux rapports des Assemblées entre elles. Celles-là établissent le mode de fonctionnement, la méthode de travail des Chambres. Elles constituent une réglementation intérieure particulière à chaque Assemblée, elles ordonnent son emploi du temps, elles répartissent les études et coordonnent les travaux des législateurs.

Il ne faut pas toutefois se méprendre sur l'importance véritable des règles de la procédure parlementaire. Leur rôle est considérable. Si elles peuvent paraître, à l'observateur superficiel, effacées, devant la prééminence incontestable des règles constitutionnelles, elles ne sauraient être tenues pour négligeables.

Elles ne régissent, certes, que le détail d'application d'une partie de la Constitution, mais par là même, malgré ou à cause de leur qualité subordonnée, elles influent profondément sur cette constitution et pourraient peut-être, par le fonctionnement de rouages secondaires, en fausser l'esprit (1). C'est ce que nous aurons l'occasion d'examiner par la suite.

Dès à présent, extérieurement, a priori, nous pouvons envisager l'importance trop souvent insoupçonnée du règlement des Assemblées. Nous l'avons dit, il s'agit d'or-

(1) « Le règlement doit compléter, mais il peut aussi soit perfectionner, soit au contraire paralyser la Constitution ». Joseph Barthélemy. *Le Gouvernement de la France* 1919.

« Puisqu'il arrête la procédure des travaux législatifs, le règlement est, dans une certaine mesure, responsable de leur rendement ou de leur stérilité », même ouvrage, page 50.

ganiser le travail des Chambres, par conséquent d'assurer le jeu harmonieux des premières institutions politiques du pays (1). Si cette organisation est défectueuse et aboutit à la stérilité d'efforts désordonnés, si les progrès de la législation demeurent compromis par un flot incoercible de parlottes inutiles, le pays n'accusera certes pas un règlement dont il ignore la portée, mais sa réprobation atteindra tout de suite les grandes institutions apparentes, les grands corps constitutionnels en bloc, en un mot le régime.

La popularité des Constitutions dépend plus de modestes dispositions réglementaires que des grands textes élaborés par les Constituantes et revisés avec tout l'apparat et la solennité d'une procédure spéciale.

On sait quelles campagnes ont été menées dans le pays contre le « Parlementarisme » en accentuant les griefs parfois trop souvent légitimes que l'on pouvait formuler contre le mauvais fonctionnement des Assemblées législatives. Bismarck l'avait compris, il formulait cette prédiction grosse de menaces et d'enseignements : « Je tuerai le parlementarisme par le Parlement ».

★★

Les Constitutions peuvent donc être menacées par le règlement des Assemblées. C'est pourquoi, fort légitimement, certaines dispositions réglementaires ont été souvent — presque toujours en France — introduites dans les Constitutions. Des pouvoirs constituants ont été même jusqu'à imposer aux Assemblées qu'ils instituaient un règlement qu'ils élaboraient par avance et où ils préoyaient jusqu'au moindre détail d'organisation intérieure (2).

(1) « Discuter le règlement de la Chambre, c'est pour ainsi dire discuter le régime parlementaire tout entier, tel au moins qu'il fonctionne en France depuis quelques années », André Lebon, Chambre des Députés, séance du 11 juin 1894.

(2) La Constituante imposa à l'Assemblée Législative dans la pre-

La loi constitutionnelle du 15 juillet 1875 contient les dispositions réglementaires en ses articles 5 et 11.

« Art. 5. — Les séances du Sénat et celles de la Chambre des Députés sont publiques.

Néanmoins, chaque Chambre peut se former en Comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixés par le règlement.

Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet. .

Art. 11. — Le bureau de chacune des Chambres est élu chaque année pour la durée de la session et toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante.

Lorsque les deux Chambres se réunissent en Assemblée Nationale, leur bureau se compose des Président, Vice-Présidents et Secrétaire du Sénat. »

nière Constitution française, celle du 14 septembre 1791, sa propre réglementation pour le bureau provisoire, le bureau définitif, la publicité des séances, le Comité secret, les trois lectures, la déclaration d'urgence et le quorum.

La Convention fut plus sévère encore. La Constitution girondine de 1793 prévoyait, par exemple (section IV, art. 7) l'élection mensuelle d'un bureau pour rédiger un rapport sur tous les projets déposés. La Constitution du 5 fructidor, an III, prévoyait le détail de la procédure du vote des lois (notamment le fameux art. 67 interdisait la création de Comités permanents), mais de plus, la Convention élaborà, le 20 fructidor, an III, un règlement très minutieux qu'elle imposa au Conseil des Anciens et au Conseil des Cinq Cents.

Sous l'Empire, des précautions du même ordre sont prises par les différents sénatus-consultes du 28 frimaire an III (pour le Corps législatif), du 28 Floréal, an XII (pour le Tribunat), du 19 août 1807 (à nouveau pour le Corps législatif, après la suppression du Tribunat).

La charte de 1814 régla elle-même l'élection des Présidents, la publicité des séances, le vote des propositions d'initiative parlementaire et des amendements.

Le décret du 1^{er} mai 1848 du Gouvernement provisoire établissait la procédure de l'Assemblée Nationale quant à sa constitution provisoire et la vérification des pouvoirs. La Constitution de 1848 réglementa, pour la future Assemblée législative, la publicité des séances, le Comité secret, les trois délibérations, l'urgence et le quorum.

La Constitution du 16 janvier 1852 établit pour le Sénat et le Corps législatif les règles pour la nomination du bureau, l'examen et la discussion des amendements, la publicité des séances et leur compte rendu.

De même, dans la plupart des Constitutions étrangères, se trouvent prévues des dispositions concernant la publicité des séances, le Comité secret, le quorum, la majorité.

★
★★

IL EST VOTE PAR UNE SEULE ASSEMBLEE. — *Il y a lieu de souligner qu'à l'exception de ces points réservés par la loi du 16 juillet 1875, toutes les règles de procédure législative sont établies par chacune des Chambres en ce qui la concerne. Pour toutes ces dispositions dont nous avons souligné la gravité pour l'avenir même du régime établi par la Constitution, le vote d'une seule Assemblée est suffisant et la Chambre a seule qualité pour modifier ou proposer de modifier sa procédure. Les textes adoptés ne sont pas des lois mais des résolutions.*

Il est piquant de remarquer que ces règles de l'élaboration des lois, que la machine à légiférer, sont plus facilement revisées, transformées que les lois elles-mêmes, que les lois ordinaires, alors que, par contre, tout ce qui d'un ordre un peu analogue, est compris dans la Constitution, est protégé par la redoutable procédure du Congrès. Et cependant « le règlement a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques » (1).

Pendant fort longtemps, il est vrai, par la routine et par la crainte de toute réforme un peu hardie, le règlement des Assemblées fut défendu tout aussi sûrement qu'il aurait pu l'être par la difficulté d'un voyage à Versailles.

★
★★

COMMENT ON LE MODIFIE. — *Les modifications au règlement des Assemblées sont adoptées suivant la procédure instituée par chacune d'elle pour le vote des lois. L'initiative appartient aux seuls membres des Assemblées.*

En France, le Gouvernement ne dépose jamais de propositions et se garde bien de prendre part à la discussion. Son intervention serait fort mal interprétée. Les Assemblées sont particulièrement jalouses de leurs prérogatives et de leur indépendance à ce sujet.

(1) M. Eugène Pierre, D. P. 490.

En Angleterre, par contre, c'est, le plus généralement, le Gouvernement qui prend l'initiative des réformes du règlement de l'Assemblée ; il représente, en effet, de façon directe, la majorité du Parlement. Les Ministres sont les chefs de cette majorité et ils ont le devoir de la diriger même en ces questions d'ordre intérieur.

Des restrictions ont pu être apportées parfois pour l'adoption de modification au règlement ; il est, en effet, désirable que le règlement soit suffisamment stable. Il est alors plus facilement connu des membres de l'Assemblée ce qui est capital pour le bon ordre des débats. De plus, l'Assemblée législative étant à la fois maîtresse de son ordre du jour et souveraine pour tout ce qui touche son règlement, il est toujours possible à la majorité de supprimer séance tenante telles dispositions, telles formalités qui la gênent et qui, par contre, constituent véritablement la sauvegarde des droits de la minorité.

Le règlement serait en quelque sorte inexistant s'il était modifié au jour le jour. Comme d'ailleurs les règles de la procédure parlementaire sont particulièrement délicates et ne souffrent pas les improvisations hâtives, les mesures prises sans désenparer dans l'effervescence des débats publics et sous l'influence des passions politiques, il était désirable de prendre quelques précautions à ce sujet. C'est pourquoi la Chambre des Députés avait adopté, par une résolution du 22 novembre 1912, la règle suivante qui complétait l'article 70 du règlement à ce moment en vigueur :

« Les propositions ayant pour objet de modifier le règlement de la Chambre ne peuvent, en aucun cas, bénéficier de la discussion immédiate. »

Actuellement, dans le règlement de la Chambre des Députés les dispositions restrictives quant à la discussion immédiate, sont applicables aux propositions de résolution tendant à modifier le règlement.

Non seulement une Assemblée parlementaire peut modifier sous l'influence de circonstances particulières son règlement, mais il lui est possible en fait de déroger,

par une résolution spéciale et pour un cas déterminé, aux prescriptions du règlement sans pour cela le modifier, et en le laissant au contraire applicable pour l'avenir (1). Aux Etats-Unis, à la fin de la session, pendant les dix derniers jours, devant la nécessité de voter des projets de loi urgents, il est d'usage constant que l'application du règlement soit temporairement suspendue afin d'éviter les formalités essentielles telles par exemple que le renvoi de projets aux Comités permanents. Les bills sont ainsi adoptés en dehors de toute les règles ordinaires (2).

Il faut reconnaître, d'ailleurs, que ce procédé est encore très rarement employé en France ; sa généralisation constituerait un danger réel surtout pour les minorités.

Il serait encore plus dangereux d'admettre que la Chambre modifiant son règlement puisse donner un effet rétroactif aux dispositions qu'elle adopte (3). Aucun précédent formel ne peut d'ailleurs être invoqué à ce sujet.

Mais la souveraineté de l'Assemblée quant à son règlement, la facilité qui lui est laissée de le modifier par une simple résolution, peut donner à penser qu'il serait peut-être préférable de garantir par des formalités plus complexes le règlement contre des changements incessants. Une loi imposant à une de nos Assemblées parlementaires des règles de fonctionnement intérieur, ne paraît pas actuellement pouvoir être discutée et votée par l'autre Assemblée. Pour que des règles de procédure parlementaire puissent être obligatoires pour une Chambre sans que celle-ci puisse la modifier à son gré et sous l'influence de circonstances particulières ou de simples incidents de séance, il semble qu'elles ne puissent être établies que sous forme de règles constitutionnelles ce qui rend fort difficile leur adoption.

(1) Chambre des Députés, séance du 19 décembre 1901, violation de l'art. 148 (depuis 137) du règlement : séance du 4 juillet 1910, violation de l'article 89 (depuis 78) du règlement.

(2) W. Wilson, Gouvernement Congressionnel.

(3) Chambre des Députés, séance des 6 et 7 novembre 1914. Discussion au sujet de l'élection de la Commission du budget par les Bureaux ou par les Groupes, MM. Marin, Mauger, Landry, J.-L. Breton, Beauregard.

★★

QUELLE EST SA NATURE. — *Le règlement des Assemblées ne constitue pas de toute évidence une loi. Le Parlement a seul le pouvoir de légiférer. Or, chaque Assemblée politique se prononce seule sur son règlement et en France une Chambre isolée ne constitue pas le Parlement.*

Est-ce un contrat ? Peut-on voir dans ce règlement une convention par laquelle les membres d'une Assemblée souscrivent à un certain nombre d'obligations. On ne saurait l'admettre puisque ses prescriptions sont tout aussi bien applicables aux membres qui l'ont voté qu'à la minorité qui n'y a pas formellement adhéré. Elles sont, en outre, applicables au lendemain du renouvellement électoral aux nouveaux élus qui n'ont jamais été appelés à se prononcer à leur sujet et qui ne sauraient être considérés sur ce point comme les héritiers de leurs prédécesseurs.

Est-ce un règlement au sens juridique du mot ? M. Moreau (1) définit le règlement : « une règle obligatoire, imposée par une autorité publique autre que le Parlement » (2).

Le règlement des Assemblées politiques peut paraître tout d'abord satisfaire cette définition. Ce n'est pas, en effet, un acte personnel, individuel. S'il ne s'applique pas à tous les citoyens, il n'en est pas moins général, car il concerne des catégories et non des individus. Il est impersonnel car les titulaires des sièges au Parlement

(1) Le règlement administratif. Etude théorique et pratique de droit public français. Félix Moreau.

(2) Il n'est pas indifférent de rapprocher les définitions de différents auteurs.

Aucoc (Conférence sur l'administration et le droit administratif) : « Un règlement est un acte qui pose des règles d'une certaine généralité, applicables à l'avenir, obligatoires pour les citoyens ».

— Jellinek (Gesetz und Verordnung) « Les ordonnances sont des prescriptions générales de l'Etat émises sans les formes de la législation. »

— Cammeo (Della manifestazione della volontà dello Stato nello campo del diritto amministrativo). « Le règlement est un commandement général et abstrait, émané d'un organe administratif, sans le consentement des organes législatifs. »

peuvent être entièrement renouvelés sans qu'il cesse de s'appliquer. C'est bien une règle et elle est imposée par une autorité autre que le Parlement, nous l'avons ci-dessus indiqué.

Mais dans quelle mesure est-elle obligatoire. Elle se distingue à ce point de vue du règlement administratif. Ce dernier voit son application assurée, sanctionnée par les tribunaux, administratifs et judiciaires. Les mesures de police, les décisions disciplinaires, tous les actes tendant à l'application du règlement d'une Assemblée parlementaire échappent, par contre, à tout recours devant les tribunaux administratifs et judiciaires (1). Les tribunaux n'ont pas qualité pour apprécier la bonne interprétation du règlement et sa légitime application. La Chambre elle-même, seule, peut être saisie. On ne saurait donc faire appel ni devant le Gouvernement ni devant les tribunaux.

Le Tribunal civil de la Seine le 24 février 1880 et la Cour d'appel de Paris le 14 février 1881 se déclarèrent incompétents pour statuer sur un recours de M. Baudry-d'Asson contre une décision disciplinaire entraînant une suspension de l'indemnité parlementaire.

Pareillement, le Conseil d'Etat, le 17 novembre 1882, déclara un recours, porté devant lui, irrecevable avec ce motif :

« Considérant que les décisions par lesquelles le Président du Sénat et de la Chambre des Députés règlent l'admission du public et de la presse aux séances de ces Assemblées ne sont pas de nature à être déférées en Conseil d'Etat. »

Par conséquent, le règlement d'une Assemblée parlementaire qui n'est ni une loi ni un contrat se différencie nettement aussi du règlement administratif. C'est un acte d'une nature spéciale. Nous examinerons comment il est appliqué et à qui il doit être appliqué.

(1) Laferrière, Traité de la Juridiction administrative et du recours contentieux, tome II.

★ ★

QUI L'APPLIQUE. — *Le Président de chaque Assemblée a la charge de faire appliquer le règlement (1). Il lui appartient, par conséquent, de l'interpréter ; il lui est loisible cependant, lors d'une difficulté d'application, par suite de l'obscurité ou de l'ambiguïté du texte, de consulter la Chambre. Cette consultation de l'Assemblée ne remet pas en question le règlement, mais lorsque le Président estime qu'il y a doute sur le sens du texte à appliquer, elle lui permet de connaître le sentiment de la Chambre et de dégager sa volonté antérieurement exprimée.*

Si le Président est chargé de faire observer le règlement, il le fait sous le contrôle des membres de l'Assemblée qui, à tout moment de la discussion mais sans toutefois pouvoir interrompre un orateur, ont la faculté de faire un rappel au règlement. Le rappel au règlement interrompt la discussion, il a la priorité sur la question principale.

Le vote par scrutin public, à la Chambre des Députés, tout au moins, ne peut être demandé sur les questions de rappel au règlement ; il ne peut être statué à leur sujet que par assis et levés à moins cependant que deux épreuves aient été antérieurement douteuses (2), on veut ainsi protéger l'autorité du Président qui pourrait être de façon trop éclatante mise en échec.

★ ★

A QUI S'APPLIQUE-T-IL. — *Le règlement est applicable à tous les membres de l'Assemblée. Les dispositions*

(1) Règlement du 4 février 1915 de la Chambre des Députés, article 37 : « Le Président ouvre la séance, il dirige les délibérations, il fait observer strictement le règlement et il maintient l'ordre. »

Règlement du Sénat, article 29 : « Le Président ouvre la séance, il dirige les délibérations, fait observer le règlement et maintient l'ordre. »

(2) Règlement de la Chambre des Députés, article 72 : « Le vote par scrutin public peut être demandé en tout matière, excepté dans les questions de rappel au règlement et dans les cas prévus par les articles 46, 60 et 65. »

relatives à l'ordonnance des débats s'imposent aussi également aux représentants du Gouvernement, Ministres ou Commissaires. Quant aux règles constituant des peines disciplinaires, s'il est généralement admis que les ministres, sénateurs ou députés peuvent, au sein de leur Assemblée respective, être rappelés à l'ordre (1), nous devons remarquer que l'application des autres peines, censure ou exclusion, paraît fort difficile. Une décision de l'Assemblée appliquant la censure à un ministre constituerait un vote contre le Gouvernement. Les Chambres ont, par ailleurs, suffisamment de moyens de faire connaître leur sentiment au Gouvernement, notamment les questions ou les interpellations.

Le règlement, d'autre part, est applicable dès son vote. Aucune forme de publication n'est exigée. Le règlement adopté est applicable de suite mais, par mesure spéciale, la Chambre peut décider de ne pas l'appliquer avant une date fixée lors du vote (2) ou bien, par contre, décider que ses dispositions seront applicables au fur et à mesure de leur adoption, avant le vote de l'ensemble.

En France, au début de chaque législature, le règlement de l'ancienne Assemblée reste, sauf modification apportée, applicable à la nouvelle Chambre. Aux Etats-Unis, au contraire, un vote exprès de la Chambre est nécessaire :

« Les règlements d'une Chambre des Représentants ne sont pas les règlements de la suivante. Un règlement ne survit que par une réadoption biennale. Toute Chambre nouvellement élue se trouve sans règlement qui la gouverne et l'un de ses premiers actes de sa première session est généralement d'adopter la résolution que les règlements de la Chambre précédente seront les siens propres sous réserve naturellement de telles révisions qu'elle pourrait de temps à autre juger utile de faire » (3).

(1) Séance de la Chambre des Députés du 21 février 1825, séance législative du 5 juillet 1849, séance du Sénat du 21 mars 1887.

(2) Règlement de 1915.

(3) W. Wilson, *Le Gouvernement Congressionnel*, p. 116.



SCHEMA DE LA PROCEDURE EN 1890, POINT DE
DEPART VERS LA NOUVELLE REGLEMENTATION. —

Pour bien comprendre l'esprit des réformes qui depuis vingt ans ont transformé l'organisation intérieure du travail de nos assemblées parlementaires, il importe de connaître à quelles préoccupations répondaient les règles antérieures et quel était le rôle des rouages anciens.

Les Assemblées qui établirent la tradition des règlements d'hier n'étaient point comme celles d'aujourd'hui sous l'empire de cet obsédant souci d'une production intensive de textes législatifs. La besogne pour les Chambres de la Monarchie constitutionnelle n'était pas aussi écrasante qu'elle s'avère de nos jours. L'organisation qui fut établie alors, maintenue et transmise depuis ne marque pas cette préoccupation de gagner du temps, d'éviter toutes formalités qui ne soient absolument nécessaires, de permettre le plus rapidement possible l'examen du plus grand nombre possible de questions. Par contre, les rouages institués assuraient par leur complication soigneusement ordonnée, toute une série d'études, de discussions, de débats superposés qui semblent attester du soin de garantir à tous les membres de l'Assemblée de multiples occasions de discourir, de faire valoir leurs opinions et de se mettre en valeur.

Prenons le cas le plus compliqué, mais aussi le plus fréquent, d'une proposition de loi d'initiative parlementaire. Suivons le chemin que, normalement, vers 1890, cette proposition doit suivre.

Elle est déposée sur le Bureau de la Chambre. Ce dépôt est annoncé à l'Assemblée par le Président qui prononce le renvoi de la proposition à la Commission d'initiative. Avant ce renvoi, un premier débat peut être institué sur la déclaration d'urgence ou sur le renvoi à une Commission déjà existante. Dans l'un ou l'autre de ces cas, on évite, comme pour les projets d'initiative gouvernementale, l'examen par la Commission d'initiative.

Par contre, au sein de cette dernière, si la procédure normale est maintenue, il y a place pour un nouveau débat à la suite duquel un rapport sommaire est élaboré. Comme la Commission d'initiative est renouvelée tous les mois, on voit que presque tous les députés peuvent être appelés à participer à ses travaux et à déposer en son nom au moins un rapport.

Les conclusions de la Commission d'initiative contenues dans son rapport sommaire sont soumises à la Chambre ; elles tendent soit à la déclaration d'urgence, soit à la prise en considération, soit au rejet pur et simple, soit à la question préalable. Si la proposition paraît à l'Assemblée devoir être étudiée, la décision qui répond à l'esprit du règlement est la prise en considération et comporte le renvoi aux bureaux.

L'Assemblée, tous les mois, était divisée par tirage au sort en plusieurs Bureaux (11 à la Chambre des Députés, 9 au Sénat). La proposition subit dans chaque Bureau un nouvel examen à l'issue duquel sont élus les membres de la Commission chargée de l'étude du projet.

Les membres de la Chambre sont tous répartis dans un Bureau où chacun d'eux peut faire connaître son avis sur la proposition, mettre en évidence sa compétence particulière et se faire désigner comme commissaire. On estimait que ce cadre restreint du Bureau où théoriquement toutes les propositions devaient être examinées, était très favorable à l'éclosion des jeunes talents, à la mise en valeur des timides et de tous ceux que leur inexpérience ou leur discrétion écartaient de la tribune en séance publique. Cet examen dans les Bureaux avait, selon l'esprit du règlement, une très grosse importance ; il permettait de dégager, au sujet de chaque proposition, la tendance générale de l'Assemblée ; il assurait l'élaboration par la future Commission d'un texte conforme aux vues de l'Assemblée ; il devait enfin se produire sans esprit de parti, avec la seule préoccupation de l'étude objective des propositions.

La Commission élue se réunit alors, élit son bureau.

Les commissaires, un à un, exposaient le mandat qu'ils ont reçu de leur Bureau respectif et le débat à l'intérieur de la Commission s'institue pour se terminer plus ou moins rapidement, par le dépôt d'un rapport et la recommandation d'un texte.

A ce moment, la discussion sur ce rapport doit être mise à l'ordre du jour de la Chambre, ce qui peut suffire à provoquer un débat. La discussion inscrite à l'ordre du jour s'ouvre enfin ; la proposition est examinée par l'Assemblée en première lecture.

Une seconde délibération, sauf le cas d'urgence, est indispensable pour l'adoption définitive par l'Assemblée. La proposition peut enfin être transmise à l'autre Chambre.

On voit toute la complication de la procédure instituée justement à cet effet d'assurer l'expression de toutes les opinions pendant l'étude du projet. On a multiplié pour les membres de l'Assemblée les occasions d'intervenir. Le nombre des discussions instaurées pour chaque proposition est considérable. Rappelons-les brièvement : en séance publique, débat sur la demande d'urgence possible ; au sein de la Commission d'initiative ; en séance publique, sur les conclusions de la Commission d'initiative ; au sein des Bureaux ; au sein de la Commission spéciale ; en séance publique, première délibération : toujours en séance publique, deuxième délibération.

C'est cette organisation, qui n'avait certes pas été prévue pour aller vite, qu'il a fallu réformer devant les besoins croissants de l'œuvre législative.

M. Henry Maret le constatait dans son rapport déposé le 17 mai 1896 au nom de la Commission du règlement :

« Tout le monde a été frappé depuis longtemps des défauts de la méthode actuelle. Le premier de tous est la lenteur. Il semble que tout ait été préparé soigneusement pour empêcher d'aboutir les propositions dues à l'initiative parlementaire et pour retarder le vote de celles qui sont dues à l'initiative gouvernementale. »

★ ★

Il était, en effet, apparu depuis longtemps aux parlementaires clairvoyants que cette lenteur exagérée des travaux, cette excessive complication de la procédure, étaient déplorablement néfastes et entravaient l'activité des Chambres.

Les principales initiatives qui se manifestèrent, les projets qui furent déposés tendaient tous à remplacer l'action anarchique de Commissions spéciales infiniment multipliées, fractionnant sans mesure le travail, ou fonctionnant résolument en contradiction avec le règlement en vigueur et l'adaptant malaisément aux nécessités du moment et à substituer à ce système une organisation stable, uniforme, raisonnée, appropriée aux besoins nouveaux, conçue avec le souci des travaux qui s'imposaient chaque jour davantage.

Le système généralement et presque uniquement proposé était celui qui constituait des organes d'études dont l'action se trouve décuplée par la compétence de leurs membres, la durée de leurs travaux, la permanence de leurs pouvoirs, la généralité de leurs attributions.

La réforme de la procédure devait être réalisée par un meilleur agencement intérieur, une amélioration de l'ensemble de la machine, une mise au point de ses rouages essentiels. Ceux-ci, ce sont les Commissions qu'il apparaissait nécessaire d'adapter, de transformer, de moderniser. La réforme réalisée en France en ces vingt dernières années concerne presque uniquement les Commissions. Les différentes et capitales résolutions adoptées au Sénat et à la Chambre des Députés tendent d'abord à l'institution officielle d'organes d'études permanents, puis à la plus grande efficacité de leurs travaux. Les améliorations apportées ensuite au règlement augmentent l'importance des Commissions. L'autorité de leurs recommandations s'accroît alors qu'au contraire on s'efforce de réduire les manifestations oratoires des séances publiques. C'est à ce souci que répondent les plus récentes

innovations : restrictions, très peu fréquentes d'ailleurs, du droit de parole, fixation de l'ordre du jour, sa plus grande stabilité par des règles plus strictes sur la discussion immédiate, mise à l'ordre du jour sous réserve qu'il n'y aura pas débat.

Ainsi la préoccupation des récents réformateurs semble bien de développer, d'organiser le travail, par l'adoption et l'amélioration d'un système de grandes Commissions. C'est donc l'étude de ces organes qui nous retiendra plus particulièrement. Nous aurons ensuite à envisager les différentes réformes qui, sans concerner directement les Commissions permanentes, ont cependant eu pour effet immédiat d'augmenter l'autorité et l'efficacité de leurs travaux.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

- § 1. LES COMITÉS — *Constituante — Législative — Convention — 1848, Constituante et Législative.*
- § 2. LES COMMISSIONS SPÉCIALES JUSQU'EN 1902 ET LA RÉFORME RÉCENTE — *La première Commission générale — Altération des Commissions spéciales et temporaires — Les premières Commissions permanentes — La réforme du règlement. Tentatives de 1890-1894-1898 à la Chambre des Députés — La réforme de 1902 — Améliorations ultérieures — Le règlement de 1915 — La réforme au Sénat.*

LES COMMISSIONS, LEURS DEUX CARACTÈRES VARIABLES : DUREE ET COMPETENCE

Observons que pour modifier le caractère de la Commission qui nous intéresse (celle qui a pour but la préparation du travail législatif, l'examen des projets et propositions de lois, et l'élaboration de textes à soumettre à la Chambre), il est deux éléments essentiels que nous pouvons faire varier. Ce sont : d'une part, l'étendue des attributions de la Commission ; d'autre part, sa durée.

La Commission peut être désignée par l'Assemblée

pour l'étude d'une proposition ou d'un projet de loi donné dont le dépôt vient d'être effectué sur le bureau de la Chambre ou dont la prise en considération vient d'être décidée. Les attributions de la Commission sont alors limitativement déterminées, restreintes à l'examen d'une seule question, à l'élaboration d'un seul texte, c'est la Commission spéciale.

L'Assemblée peut, par contre, nommer une Commission en la chargeant de se consacrer à l'examen de tout projet se rattachant au même ordre de questions. Cette Commission n'est pas appelée seulement à étudier un ou plusieurs projets strictement déterminés, mais bien au contraire tous les textes régulièrement déposés et qui concernent l'objet de ses travaux doivent en principe lui être renvoyés. « Le propre de ses attributions est d'être mal définies » (1).

Le choix des Commissions spéciales ou des Commissions à compétence plus étendue commande d'ailleurs l'autre élément variable : la durée. La Commission formée pour l'étude et l'élaboration d'un seul projet de loi ne semble pas *a priori* pouvoir durer longtemps. Constituée pour faciliter l'adoption d'un texte sur un objet unique et précis, elle n'aura plus sa raison d'être dès que le vote sera acquis par l'Assemblée, ce qui doit en principe être assez rapide. La Commission spéciale sera donc temporaire.

Une Commission à compétence générale ne saurait au contraire se trouver inutile par suite d'un vote sur un texte préparé par elle. Elle demeure, comme elle l'était jusque-là, compétente pour tous les autres projets à venir ou déjà déposés touchant l'ensemble de questions pour l'examen desquelles elle fut constituée. La durée de cette sorte de Commission est fixée par conséquent dès sa nomination, elle peut varier entre la durée de la session et celle de la législature.

Ainsi donc, ou bien Commission spéciale et temporaire,

(1) M. Eugène Pierre, D. P. n° 737.

ou bien Commission à compétence générale et permanente (1).

Voici déterminés les deux types essentiels de Commission qui s'opposent l'un à l'autre tant par l'étendue de leur attribution que par leur durée. Afin de mieux juger des avantages et des inconvénients de ces deux sortes de Commissions, il importe d'examiner ce que fut l'organisation adoptée pour les Assemblées parlementaires qui se sont succédé en France.

Depuis la Révolution jusqu'en 1902 et sauf une interruption d'un an, le régime appliqué fut celui des Commissions spéciales et temporaires. La terminologie a longtemps distingué ces organes qui constituaient les Commissions proprement dites des Comités non réservés aux Commissions permanentes, à compétence étendue. Cet emploi différent des deux termes Comité et Commission est assez commode et s'impose d'ailleurs pour l'histoire qui va suivre. Il a perdu beaucoup de sa raison d'être depuis que les Chambres françaises ont toutes deux adopté le système de délégations permanentes à compétence étendue qui rappellent d'assez près les Comités bien qu'elles aient conservé le nom de Commission (2).

§ 1. *COMITES*. — Le régime des Comités fut appliqué en France à deux reprises sous la Révolution, puis en 1848, et de telle façon qu'une sainte horreur en éloigna toujours les autres Assemblées qui en dehors de ces deux périodes eurent à légiférer.

Ces deux arguments historiques sont bien différents et s'opposent même l'un à l'autre ; les Comités de la

(1) Ces deux caractères essentiels des grandes Commissions contemporaines ont été fort justement employés pour les qualifier puisque si le Sénat institue « les Commissions *générales* », la Chambre des Députés connaît « les grandes Commissions *permanentes* ».

(2) Sénat Règlement, article 15 : Commissions générales ». C. D. Règlement, chapitre III : « Grandes Commissions permanentes ».

Il y a lieu de remarquer en outre que le terme Comité correspond au vocable technique anglais « Committees ».

Révolution ont eu trop de puissance, ceux de 1848 auraient sombré dans le discrédit par l'absence de toute autorité.

CONSTITUANTE. — Les Comités apparurent dès 1789 au début des travaux de l'Assemblée Nationale. Ces Comités étaient élus par les bureaux ou par généralités. Le Tiers Etat qui devait devenir l'Assemblée Nationale, dès le 7 juin 1789 avait, en effet, décidé la constitution de bureaux où devaient être discutés tous les objets avant d'être soumis à la délibération. En outre, les députés de chaque généralité furent parfois appelés à se réunir pour l'élection des Membres des Comités.

L'Assemblée Nationale constitua le 10 juin 1789 quatre Comités de travail : « Comité des subsistances » qui devait étudier toutes mesures propres à prévenir les conséquences de la crise redoutable des blés ; « Comité de vérification et du contentieux », qui devait rapporter les contestations sur la vérification des pouvoirs ; « Comité de rédaction » qui rédigerait toutes les adresses et tous les mémoires dont l'élaboration lui serait confiée par l'Assemblée ; « Comité de règlement » qui étudierait toutes les mesures propres à assurer l'expédition des affaires soumises à l'Assemblée.

Le nombre de ces Comités s'accrut rapidement. Aux derniers jours de la Constituante il s'élevait à 31. Le 6 juillet 1789 était élu le « Comité de Constitution », puis bientôt le « Comité des finances » (11 juillet), le « Comité des Rapports » (28 juillet), le « Comité d'Information » (28 juillet), etc...

L'œuvre accomplie par l'Assemblée fut tout à fait considérable ; elle demeure un objet d'admiration tant par son étendue que pour la rapidité avec laquelle elle fut accomplie.

La Constituante ne siégea en effet que deux ans, de juin 1789 à septembre 1791. Le mode de répartition du travail qu'elle adopta dès le début eut une heureuse influence et permit véritablement ces réalisations. Mignet

put l'affirmer, « La Constituante s'est divisée en Comités pour faciliter ses travaux *et pour y suffire* » (1).

Il n'est pas douteux que, pour la Constituante, le système des Comités, ainsi que le souligna M. Léon Bourgeois (2) « a été pour beaucoup dans l'admirable méthode qui a présidé à ses travaux, à la rapidité et à l'ordre de ses décisions et à la fécondité de son œuvre » (3).

LEGISLATIVE. — Le système de ces Comités dont l'activité avait inquiété Necker, fut maintenu par la Législative. Leur nombre fut cependant réduit par elle à 21. Ils étaient élus par les bureaux au scrutin de liste et d'après les inscriptions des députés pour chaque Comité. Leurs séances étaient publiques pour tous les Membres de l'Assemblée (4).

L'œuvre de la Législative fut certainement moins féconde que celle de la Constituante. Le renouvellement complet du personnel est une des causes principales de ce fléchissement. Les Constituants avaient, en effet, renoncé à toute candidature pour la nouvelle Chambre.

Il n'en demeure pas moins que ces deux Assemblées léguèrent aux régimes qui suivirent, en même temps que d'importantes et fondamentales réformes réalisées, un ensemble prodigieux de travaux et d'études dont les principes devaient demeurer la base d'un grand nombre de nos institutions. L'intelligente division du travail adop-

(1) Cité par Léon Bourgeois, séance du 3 février 1890 (Chambre des Députés).

(2) Même discours.

(3) Voici l'opinion de Vivien rapportée par M. Georges Graux (Revue Politique et Parlementaire, année 1898, tome II, p. 548) :

« Que l'on se reporte aux travaux de l'Assemblée Constituante, à cette Constitution nouvelle, ouvrage si parfait pour l'époque qui le vit composer, à ces lois nombreuses qui venaient détrôner le vieux régime, à cette organisation générale de la France asrise sur des bases si larges, et qui a survécu en grande partie à toutes nos vicissitudes politiques, sans ces Comités permanents voués aux mêmes travaux consacrés à des études suivies, éclairés sans cesse par l'accomplissement de leurs devoirs ; l'Assemblée Constituante eut-elle pu produire ces immortels résultats ? Que l'on propose une œuvre semblable à nos Chambres, leur impuissance témoignera bientôt de l'infériorité de leurs moyens d'exécution. »

(4) Voir aux annexes la liste des 21 Comités de la Législative.

tée dès le début n'était certainement pas étrangère à ce résultat.

CONVENTION. — Les Comités qui déterminèrent la réaction, qui écarta toute Commission à compétence générale jusqu'en 1848, ce sont les Comités de la Convention dont il convient d'étudier plus attentivement l'évolution. En effet, « l'institution des Comités fut complètement transformée » (1).

Réunie le 21 septembre 1792, ayant à faire face à des circonstances exceptionnellement tragiques, et à défendre le territoire national envahi, la Convention qui en tant qu'Assemblée constituante se trouvait investie de la plénitude des pouvoirs, devant la carence d'un pouvoir exécutif quasi inexistant, eut à suppléer ce dernier et à faire acte de Gouvernement.

Les 21 Comités qu'elle avait conservés du système de la Législative et ceux qu'elle créa dès le début de ses travaux devaient très naturellement être les organes qui lui permettraient de remplir sa mission.

Ce ne fut pas l'existence des Comités qui conduisit la Convention à exercer le pouvoir exécutif, mais bien la nécessité où elle se trouva de suppléer le Gouvernement défaillant qui l'amena à utiliser les Comités comme organe d'exécution. S'il arriva par la suite que les Comités dominèrent l'Assemblée c'est qu'ils perdirent leur caractère d'organes élus, d'émanation directe de l'Assemblée, de délégation du législatif pour devenir effectivement pouvoir exécutif.

La situation se retourna complètement : bien plutôt que l'empiètement des Comités, organes législatifs, sur les attributions du Gouvernement, ce que l'on peut dénoncer ici, ce sont les empiètements incessants des Comités, pouvoir exécutif, sur les prérogatives du législatif (2).

(1) Bourgeois, 3 février 1890.

(2) C'est ainsi que le Comité de salut public intervint dans la désignation des Comités de l'Assemblée, établissant lui-même les listes des membres à élire, liste que l'Assemblée ratifiait sans discussion. V. proposition Danton le 13 septembre 1793.

La Convention conserva la répartition en 21 Comités de la législative mais s'accorda le droit qu'elle n'exerca point de renvoyer tels projets qu'il lui plairait à des Commissions spéciales.

Elle créa, en outre, dès ses premières séances, le 23 septembre, un Comité de Guerre de 24 membres répartis en deux Sections. Le 1^{er} janvier 1893, elle instituait un « Comité de défense générale » et, enfin, le 7 avril 1793, le « Comité de salut public ».

Ces Comités nommés par la Convention gardèrent-ils le caractère de Commission à compétence élargie, chargée de rapporter les projets et de proposer des textes à l'Assemblée ? Non, par maints côtés, ce sont des organes de Gouvernement.

« Tous les Comités de la Convention avaient d'une façon générale autorité immédiate chacun dans leur ressort, sur les corps administratifs et judiciaires pour l'exécution de leurs arrêts. Ils avaient tous le droit de suspendre et de destituer les fonctionnaires de l'Administration qu'ils étaient chargés de surveiller » (1).

Quant au Comité de salut public, il détenait véritablement le pouvoir exécutif (2). Ce n'était plus une délégation de l'Assemblée pour l'étude des mesures à lui faire adopter, pour l'élaboration de textes propres à rallier la majorité de la Chambre, c'était une délégation de l'Assemblée pour l'exercice du pouvoir exécutif. Ce qui le démontre péremptoirement c'est que l'on supprima les Ministres devenus inutiles. Au nom du Comité de salut public, Carnot déposa le 12 germinal an II un rapport tendant à la suppression des six ministères, ce qui fut adopté. Douze Commissions étaient par contre créées, qui exercèrent les fonctions de l'exécutif sous la haute direction du Comité de salut public. Les Commissions tenaient lieu de ministres, le Comité de salut public garderait le rôle de Président du Conseil. Et fort logiquement lorsque

(1) Pierre. D. P. p. 888, n° 737.

(2) Pierre. D. P., p. 887.

la Constitution de l'an III supprimait les Comités permanents, elle rétablissait par contre les ministères.

Les Comités apparaissent donc bien comme des organes exécutifs, et c'est par un étrange abus de la similitude des mots qu'on a pu opposer si longtemps à la création de Comités, c'est-à-dire de Commissions législatives à compétence étendue, l'expérience de la Convention.

On se saurait rapprocher de nos Chambres contemporaines cette Convention qui, née à l'une des heures les plus troublées de notre histoire, alors que l'ennemi déferlait à notre frontière et envahissait le pays, devait, avant même de le doter d'institutions définitives, en assurer l'indépendance et l'intégrité territoriale.

Aux premières séances de la Convention, le pays n'avait plus à l'intérieur de Constitution. La Convention songea d'abord à sauver le pays. Sans voter de Constitution, elle créa des organes propres au Gouvernement ; si, en droit, une Constitution ne fut pas votée, une Assemblée investie du pouvoir constituant dota, en fait, le pays des institutions de Gouvernement qui furent modifiées suivant les besoins du moment et tinrent lieu de Constitution provisoire.

Ce n'est pas parce qu'elle était divisée en Comités que la Convention fut amenée à « concentrer tous les pouvoirs dans ses mains, c'est parce qu'elle avait à subvenir à tout » (1).

La réaction thermidorienne établit tout d'abord un régime fort semblable à celui qu'elle détruisait, il y eut presque uniquement substitution d'hommes. La loi du 7 fructidor an II établit 16 Comités qui en fait détinrent jusqu'à la mise en vigueur de la Constitution de l'an III le pouvoir exécutif. Là encore, ce n'est que par leur origine seule que les Comités peuvent être rapprochés de nos Commissions permanentes d'aujourd'hui.

Les Comités ne devaient plus reparaitre qu'en 1848.

(1) Emile Germain, Chambre des Députés, 4 février 1890.

Nous devons signaler cependant les deux Commissions élues par le Conseil des Anciens et par le Conseil des Cinq cents qui avaient pour mission de statuer sur les propositions des Consuls et qui entérinèrent sans délai les décisions de Bonaparte. Ce n'était qu'une façade qui dissimulait mal l'effondrement de la Constitution de l'an III devant les entreprises césariennes.

Sous le Consulat et l'Empire, nous ne pouvons ignorer les Sections permanentes et à compétence étendue qui furent constituées sous l'Empire au sein du Conseil d'Etat et du Tribunat. Ces derniers organes, sous le régime de la Constitution de l'an VIII dont on connaît la minutieuse complication, ne sauraient faire figure d'Assemblées parlementaires telles que nous les comprenons aujourd'hui. Ce sont plutôt de grands corps administratifs chargés l'un de la rédaction, l'autre de l'examen des projets de loi du Gouvernement.

Leurs sections toutefois rappellent les Commissions législatives de nos jours (1). Issues d'une plus grande Assemblée, groupant un petit nombre de membres spécialisés par l'étude de tous les textes pour un même ordre de questions, elle présentaient les avantages certains que l'on cherche de nos jours à obtenir par l'institution de Commissions permanentes. C'est une sorte d'organisation de la division du travail qui, comme nous le verrons, fut longtemps refusé aux Assemblées parlementaires. L'assimilation ne saurait cependant être complète, l'influence du premier Consul ou de l'Empereur dans les travaux du Conseil d'Etat était par trop considérable et, d'autre part, le Tribunal privé du droit de discuter en Assemblée générale et du droit d'amendement, ne pouvait modifier un mot du projet qui était proposé, ayant seulement la faculté d'émettre par la voix de trois

(1) Art. 75 du Senatus Consulte du 28 floréal, an XII. — « Le Conseil d'Etat se divise en six Sections, savoir : Section de législation, Section de l'intérieur, Section des finances, Section de la guerre, Section de la marine, Section du commerce. »

Art. 93. — Le Tribunat est divisé en trois Sections, savoir : Section de législation et de l'intérieur, Section des finances. »

orateurs qu'il déluguait, l'avis d'admettre ou de rejeter en bloc le texte qui lui avait été soumis.

Par contre, l'Assemblée qui par son rôle législatif se rapprochait le plus de nos Assemblées parlementaires, le Corps législatif était privé de tout organe d'étude, de toute délégation spécialisée (1).

Ce ne fut qu'à la suppression du Tribunal prononcée par le *Senatus Consulte* du 19 août 1807 que le Corps législatif eut à nommer, au début de chaque session, trois Commissions dont le président était d'ailleurs désigné par l'Empereur et pouvait être choisi en dehors des membres élus de la Commission. La compétence générale de ces trois Commissions était respectivement la législation civile et criminelle, l'administration intérieure, les finances (2).

1848. — La seconde expérience des Comités se place en 1848. Cette époque est marquée par un mouvement d'enthousiasme pour les réformes démocratiques, pour un idéal de rénovation de la Société, et pour de grandes réalisations humanitaires, mouvement qui devait s'étendre en Europe et qui, parti de France, semblait maintenir ce pays à la tête du progrès social.

Parmi les partisans d'un régime nouveau et meilleur se trouvaient beaucoup d'admirateurs de la grande Révolution et de l'œuvre conventionnelle. La renaissance de Comités les séduisaient. Mais ce qui assura le succès de la réforme, ce fut cet appui qui a surpris parfois mais qui, si on l'observe de près est fort légitime, celui des vieux parlementaires, des anciens membres des Chambres de Louis-Philippe, comme Dupin, Dufaure,

(1) « Les Sections du Tribunal constituent les seules Commissions du Corps législatif », art. 87, *Senatus Consulte* 28 floréal an XII.

(2) *Senatus Consulte* 19 août 1807. Art. 2. — Chacune de ces Commissions délibérera séparément et sans assistants ; elle sera composée de sept membres nommés par le corps législatif, au scrutin secret, et à la majorité absolue de voix. Le Président sera nommé par l'Empereur, soit parmi les membres de la Commission, soit parmi les autres membres du Corps législatif.

Vivien, Duvergier de Hauranne que l'on peut difficilement prendre pour des révolutionnaires.

Ces anciens parlementaires, au sein des Assemblées précédentes que certains comme Dupin avaient longuement présidées, avaient pu par l'usage des règlements d'alors, apprécier l'insuffisance des Commissions spéciales pour toute période un peu active. Ils en avaient mesuré tous les inconvénients et, logiquement, rationnellement, ils avaient conclu en faveur de l'autre système, celui des Commissions permanentes et à compétence étendue.

Si on a pu affirmer que la majorité de la Constituante a créé les Comités dans le but de surveiller et d'influencer plus étroitement le gouvernement du moment qui n'était plus le Gouvernement provisoire révolutionnaire, mais la Commission des Cinq qu'elle avait élue, nous pouvons répondre que cette circonstance particulière d'une Constituante investie de pleins pouvoirs diffère sensiblement du cas actuel de nos Assemblées législatives et que l'on ne saurait tirer de l'échec des Comités de 1848 un argument contre la création de Commissions permanentes au sein des Assemblées contemporaines.

La Constituante se réserva le droit de nommer des Commissions spéciales (1), et les bureaux, malgré Vivien et grâce à Léon Foucher et à Odilon Barot, furent maintenus. L'innovation figure à l'article 10 du règlement de l'Assemblée qui crée 15 Comités permanents de 60 membres (2).

Ce texte avait été présenté par la Commission élue pour l'étude du règlement à adopter. Elle comprenait notamment : Dufaure, Vivien, Gustave de Beaumont, Duvergier de Hauranne, de Corcelle, Pagès de l'Ariège, Dupin, Havin, Jules de Lasteyrie, Crémieux, Billault, Stourm.

La répartition des attributions des Comités était faite

(1) Ces Commissions spéciales étaient nommées par le Président, ou par l'Assemblée générale en séance publique, ou dans les Comités au scrutin de liste, ou par les Bureaux.

(2) Voir aux annexes la liste des Comités.

de telle sorte qu'ils ne correspondaient pas exactement aux départements ministériels. Ils étaient en outre assez nombreux et comprenaient suffisamment de membres pour que chaque représentant du peuple puisse faire partie d'un Comité.

Malgré ces sages précautions plusieurs causes expliquent leur discrédit subit.

Tout d'abord, leur mode de nomination : comme sous la Législative de 91, les députés étaient tenus de s'inscrire pour le Comité dont ils désiraient faire partie. Le nombre des inscriptions pour chaque Comité n'était pas limité, mais devant l'inégalité certaine des inscriptions pour les différents Comités, il fallait prévoir un second mode de répartition des députés. La Législative de 1791 recourait à l'élection par bureau au scrutin de liste à la majorité relative. La Constituante de 1848 s'écartant de ce système, confia au bureau de l'Assemblée le soin de procéder à la désignation des députés pour les Comités qu'ils auraient subsidiairement choisis (1). Cette désignation fort délicate ne manqua pas d'être assez défectueuse dans sa réalisation. Il fallut en effet y recourir, la plupart des Comités n'avaient obtenu que la moitié du nombre d'inscriptions nécessaires et si les Comités des Finances et des Affaires étrangères étaient au complet, 477 membres, la majorité de l'Assemblée, s'étaient répartis entre les deux Comités de l'Agriculture et de la Justice. La besogne qui incombait au bureau fut entreprise un peu précipitamment, parut dominée par des préoccupations de parti et souleva de véhémentes protestations.

Les représentants qui furent incorporés ainsi dans des Comités dont les attributions se trouvaient en dehors de leurs propres aptitudes ne devaient pas être très assidus, mais au contraire fort enclins à renvoyer les

(1) Art. 11 du règlement. — Dans le cas où le nombre des inscriptions ne serait pas en rapport avec celui des membres dont chaque Comité devait se composer, le bureau de l'Assemblée placerait les représentants dans les autres Comités, pour lesquels ils se seraient inscrits subsidiairement.

projets qui les intéressaient devant des Commissions spéciales avec l'espoir d'être élus par les bureaux.

Le régime des Comités se trouvait dès le début de son application affaibli. Deux sortes de conflits qui s'élevèrent par la suite devaient aussi lui nuire : conflits entre Comités et Gouvernement, conflits dans la répartition des projets.

Le renvoi des projets par l'Assemblée aux Comités aurait dû se produire automatiquement dans la plupart des cas (1) ; les discussions soulevées à ce sujet devaient, dans l'esprit du règlement adopté, être tout à fait exceptionnelles. En réalité, elles se multiplièrent : de nombreux projets ne furent pas renvoyés aux Comités, certains leur furent même retirés malgré un renvoi antérieur et des études commencées. C'est ainsi que les Comités de l'Instruction publique et de la Justice ne furent pas saisis des projets du Gouvernement sur l'enseignement primaire et sur la réorganisation judiciaire. Ces deux projets, ainsi que beaucoup d'autres textes furent renvoyés aux bureaux.

Les Comités les plus importants ne furent même pas appelés à fonctionner normalement. Le Comité des Finances se vit refuser le projet chargeant l'Etat des assurances vie et incendie ; on lui retira même le projet sur des fonds secrets ; enfin, ce qui est fort caractéristique, il ne fut pas saisi du projet de budget de 1849 qui fut renvoyé aux bureaux.

On a pu compter jusqu'à 120 projets renvoyés à des Commissions spéciales.

Des discussions interminables étaient soulevées à ce sujet devant l'Assemblée. D'autres naquirent de la rivalité entre plusieurs Comités se déclarant à la fois compétents et voulant connaître d'un même projet. Pour faciliter les

(1) Art. 3 du règlement. — Les Comités sont chargés, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement, de l'examen des propositions et des pétitions qui concernent leurs attributions respectives.

Ils chargent un rapporteur de rendre compte à l'Assemblée des résultats de leurs travaux.

décisions de la Constituante et pour écourter les débats, la Commission du règlement fit adopter le texte suivant : « Lorsqu'une proposition est renvoyée à plusieurs Comités, un seul est chargé de faire le rapport ; si les propositions émanent du Gouvernement, le rapport est présenté par le Comité correspondant au Ministère dont la proposition émane ; s'il s'agit de la proposition d'un représentant, l'auteur indique le Comité par lequel il est d'avis que le rapport soit fait. L'Assemblée prononce sur cette demande et désigne le Comité chargé du rapport. La proposition est transmise à ce Comité et communiquée immédiatement aux autres Comités. Ils en délibèrent et adressent leur avis écrit et motivé au Comité chargé du rapport qui procède à l'instruction de l'affaire et joint l'avis au rapport présenté à l'Assemblée. »

Bien trop souvent des considérations purement politiques entraînaient le vote de la Constituante. Pour éviter d'éternels conflits, plusieurs Comités se réunissaient souvent pour délibérer d'un même projet (1).

L'Assemblée qui fut incitée par le mode défectueux de recrutement des Comités et par leurs rivalités à soustraire à leur examen de nombreux projets, devait, par ailleurs, être mis en méfiance.

Certains Comités parurent, en effet, vouloir empiéter sur les attributions de l'Assemblée. Le Comité des Finances notamment eut un long conflit avec le Gouvernement ; sans qu'il ait été saisi par l'Assemblée, un de ses membres, Billault, fit un rapport sur l'état des Finances du pays et proposa un texte de décret portant conversion des Bons du Trésor et des livrets de Caisse d'Epargne en rente 5 %. Le Ministre des Finances Duclerc mit en garde l'Assemblée contre un projet émanant d'un Comité et qui, outre son autorité dangereuse pour la Constituante elle-même, se trouvait soumis à sa

(1) Les Comités de législation et de la justice se réunirent pour délibérer de la loi sur le jury, ceux de l'agriculture, des finances, de législation et des travaux publics pour l'examen du projet de loi sur le reboisement.

délibération sans qu'il ait été pris par elle en considération. L'hostilité manifeste de l'Assemblée déterminait le retrait du rapport.

Mais le Comité des Finances vit son autorité s'amoin-drir encore. Nous avons vu que les projets les plus importants ne lui furent pas renvoyés. Il en fut de même pour l'ensemble des Comités.

Leur autorité avait été contestée dès leur création devant leur mauvais recrutement. Ils ne furent pas appelés par la suite à fonctionner normalement. On en vint même à proposer de réduire leur rôle à celui de simple section de vote pour l'élection des Commissions spéciales (1). Plus de vingt propositions de modification de règlement les supprimant furent déposées dès décembre 1848.

La Législative, dès ses premières séances, votant son règlement sur le rapport de Corne abandonnait le système des Comités. En fait, ce système, tel que nous le comprenons aujourd'hui, ou tout au moins le système des Commissions permanentes, n'avait pas été véritablement appelé à fonctionner. L'échec des Comités de 1848 a été bien longtemps opposé aux propositions tendant à la création de Commissions permanentes à la Chambre. Nous croyons avoir démontré qu'il ne devait pas être retenu.

§ 2. — *LES COMMISSIONS SPECIALES ET LA REFORME RECENTE.* — La réaction que déterminèrent les excès reprochés aux Comités conventionnels fut très profonde. Elle imposa le système des Commissions spéciales qui subsista en fait jusqu'en 1902 à la Chambre des Députés, jusqu'en 1921 au Sénat, ajournant jusqu'à ces deux dates l'organisation rationnelle du travail parlementaire en France.

L'interdiction de toute tentative de retour à l'institution d'organes d'études permanents figura tout d'abord dans les textes constitutionnels eux-mêmes. On y prohiba

(1) Proposition Ferdinand de Lasteyrie.

expressément les deux caractères que nous reconnaissons aujourd'hui aux grandes Commissions : la généralité de la compétence et la longueur de la durée. C'est le fameux article 67 de la Constitution du 5 fructidor, an III, qui énonçait ainsi ses prescriptions impératives :

« Ni l'un ni l'autre de ces Conseils (Anciens et Cinq Cents) ne peut créer dans son sein aucun comité permanent. Seulement chaque Conseil a la facilité, lorsque la matière lui paraît susceptible d'un examen préparatoire, de nommer, parmi ses membres une Commission spéciale, qui se renferme uniquement dans l'objet de sa formation. Cette Commission est dissoute aussitôt que le Conseil a statué sur l'objet dont elle était chargée. »

Un seul projet doit être confié à l'examen de la Commission créée, et celle-ci doit disparaître dès que l'étude en est achevée. C'est la définition même du type de la Commission spéciale dans toute sa rigueur. Nous aurons l'occasion de suivre les déformations de ce modèle théorique de Commission qui se transforma peu à peu en Commission permanente.

La Commission spéciale après avoir été le seul organe d'étude autorisé sous le Directoire, fut celui qu'adoptèrent les différentes Chambres constitutionnelles de la Restauration, de la Monarchie de Juillet, de la seconde et de la troisième République. La Constituante de 1848 seule, nous l'avons vu, établit des Comités permanents. La Commission spéciale répondait au souci que nous avons indiqué dans notre introduction et qui avait fait se multiplier les occasions d'examen, d'étude, de discussion, de rapport et d'avis sur un même texte. Elle suffit longtemps aux Chambres mais, avec l'ampleur croissante de la besogne législative, bien que les vieilles règles fussent maintenues, de telles libertés furent prises dans leur application que la physionomie du système se modifia très sensiblement.

LA PREMIERE COMMISSION GENERALE. — Remarquons tout d'abord que l'une des Commissions spéciales, dès le début, de par sa durée et de par le caractère

général du texte qui était confié à son examen, prit l'aspect d'une Commission permanente. C'est celle qui était chargée de rapporter le projet de loi des recettes et des dépenses. C'est la Commission du budget. La discussion du budget est généralement fort longue, l'on a vu très souvent des sessions entières lui être consacrées sans, d'ailleurs, que le vote de la loi de recettes et dépenses soit acquis pour le 1^{er} janvier. Mais, plus que sa durée, ce qui donnait à la Commission du budget le caractère d'une grande Commission, comme nous en connaissons aujourd'hui, c'était la généralité de sa compétence. Non seulement elle examinait la loi de recettes et de dépenses, elle avait une compétence générale en matière de finances. L'ancien article 22 du règlement de la Chambre des Députés étendait ainsi ses attributions :

Sont renvoyés à l'examen de cette Commission (celle qui était chargée de l'examen de la loi de recettes et de dépenses) :

1^o Tous projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants, clos ou périmés ;

2^o Tous projets de loi ou propositions qui peuvent avoir pour effet de modifier les recettes ou les dépenses de l'Etat.

Lors de la présentation des projets de loi de crédits supplémentaires ou extraordinaires, ces projets sont dévolus à la Commission sur le rapport de laquelle la dernière loi de recettes et de dépenses a été votée.

Une longue discussion de la Chambre des Députés, le 22 décembre 1882, établit même qu'à la Commission du budget pouvait être renvoyée toute loi de principe à laquelle étaient liés des crédits (1).

(1) Il y a lieu de remarquer que la Chambre réagit cependant contre cette extension abusive de la compétence de la Commission du budget, extension qui pouvait tendre à l'accaparement par cette Commission de tous les projets intéressants. Ce désir de défendre les autres Commissions s'est manifesté notamment par cet article qui suivait l'article 22 précité et qui s'exprimait ainsi : « La Chambre peut toujours renvoyer à une Commission spéciale l'examen des projets de loi et propositions énoncés en l'article précédent. »

Cette volonté de la Chambre s'accrut lorsque le système des Commissions permanentes fut instauré, ainsi que le marque la

Dans cette voie de l'extension de la compétence de la Commission des Finances, le Sénat est aussi allé très loin. Le caractère permanent de cette Commission lui faisait renvoyer des projets qui ne rentraient pas notoirement dans ses attributions. C'est ce qui est arrivé fréquemment dans des cas d'urgence, par exemple pour un projet modifiant la loi sur l'élection des Sénateurs (1).

ALTERATION DES COMMISSIONS SPECIALES ET TEMPORAIRES. — Mais cette transformation d'un organisme spécialisé en Commission générale, si manifeste pour la Commission du budget, ne fut pas un cas isolé ; moins rapidement, mais d'une façon toute aussi certaine, d'autres Commissions spéciales tendèrent à acquérir et la permanence et la généralité des attributions.

Les règlements élaborés dans l'esprit de l'article 67 de la Constitution de l'an III étaient toujours en vigueur, mais en respectant la lettre de ces règlements on parvint à faire oublier l'intention première de leurs rédacteurs. Il a suffi pour cela de généraliser l'application d'une procédure prévue à titre d'exception et contraire à la tendance générale du système des Commissions spéciales.

Cette règle, abusivement généralisée, était celle qui autorisait la Chambre à renvoyer à l'examen d'une Commission spéciale déjà constituée les projets qui lui étaient ultérieurement présentés. Cette faculté était expressément reconnue par les articles 18 du règlement du Sénat et de la Chambre (2). L'usage de ce droit reconnu

rédaction du nouvel article 100 qui remplaçait l'ancien article 23 : « La Commission du budget prévue à l'article 11 est chargée de l'examen des lois de recettes et des dépenses. — Sont renvoyés à l'examen de cette Commission tous les projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants, clos ou périmés. Elle ne peut être saisie des autres projets ou propositions de loi que pour avis. » (Règlement du 4 février 1915.) Ce dernier paragraphe a été abrogé par la résolution du 27 mai 1920.

(1) Sénat, 30 novembre 1908. Projet de loi modifiant l'article 6 de la loi du 9 décembre 1884, sur l'élection des sénateurs. (Élection de l'Inde française.)

(2) Règlement de la Chambre des Députés, article 18. (jusqu'en

à l'Assemblée constituait une dérogation au système des règles en vigueur, car la Commission était élue pour l'étude d'un projet déterminé, à la suite d'une discussion à ce sujet dans les bureaux. Renvoyer un projet plus ou moins lié à celui que cette Commission constituée examinait déjà, c'était le soustraire à l'examen des bureaux, c'était en confier l'étude à des membres qui avaient été désignés en raison de leurs opinions exprimées sur un autre projet et qui pouvaient ne plus représenter aussi exactement la tendance des bureaux, et par conséquent de la Chambre, pour ce nouveau texte. La garantie d'un examen préliminaire de l'Assemblée en ses bureaux n'existait plus. L'avantage recherché par l'établissement de ce système compliqué était abandonné.

De plus, on aboutissait au renvoi de toute une série de projets à une Commission, qui n'avait pas été constituée avec la préoccupation de rassembler les membres les plus compétents sur tout un ordre de questions. Les Commissaires avaient été simplement élus en raison de l'opinion qu'ils avaient formulée sur le texte qui était soumis et avec le mandat limité de soutenir les vues du bureau sur le seul projet considéré.

En réalité, l'ancien système des Commissions spéciales devint d'une application rigoureuse impraticable. Avec l'accroissement du travail législatif, il aurait fallu constituer quotidiennement des Commissions spéciales ; les Bureaux auraient dû être convoqués en quasi permanence ; les Commissions spéciales auraient été innombrables, et comme leurs membres étaient choisis dans un personnel relativement réduit, leurs séances, si elles avaient été aussi nombreuses qu'il était raisonnable de le demander, n'auraient pu réunir dans chacune d'elles qu'un nombre dérisoire de commissaires.

On appliquait donc l'article 18 très fréquemment, faussant le règlement, n'assurant qu'un recrutement médio-

1915.) « La Chambre peut renvoyer à une Commission déjà formée l'examen des propositions et des projets de lois qui lui sont présentés. »

cre des Commissions et faisant de celles-ci des organes à compétence générale, alors qu'elles n'avaient pas été créées pour cela. Leurs attributions étaient réglées par des décisions isolées et un peu arbitraires de l'Assemblée, aucun plan d'ensemble ne disciplinait cette répartition des projets, qui était forcément capricieuse et incertaine. Le groupement des propositions connexes était d'ailleurs très incomplet, chacune des Commissions spéciales constituées pour l'examen de projets différents d'un même domaine devant disputer de ruse, d'audace, d'éloquence persuasive pour arracher à l'Assemblée le plus grand nombre de textes possible et la Chambre en but à ces tiraillements procédant au renvoi par dosage et par transaction.

Si la compétence de ces Commissions spéciales devenues quasi générales n'était pas heureusement distribuée, leur durée qui devait théoriquement se confondre avec celle de l'étude du projet pour lequel on les avait nommées, provoquait d'analogues objections. Leur activité alimentée par l'envoi de nouveaux projets assurait leur vie par delà les sessions. A la Chambre, toute Commission spéciale un peu importante durait jusqu'à la fin de la législature. Au Sénat, les conséquences étaient encore plus choquantes.

La Haute Assemblée ne connaissant pas le renouvellement intégral, se renouvelant par tiers, la durée des Commissions spéciales était sans terme obligé. Un projet au vote duquel le Sénat ne semblait pas prompt à se décider, le renvoi, par l'Assemblée, de nouveaux projets à examiner suffisait pour prolonger indéfiniment la vie d'une Commission spéciale. A la veille de l'organisation des Commissions générales, M. Léon Perrier (rapport déposé au Groupe de la Gauche démocratique en 1920) pouvait constater :

Il existe une Commission élue en 1890, c'est-à-dire il y a 30 ans, une autre constituée en 1898 qui a donc 22 ans d'existence active ou ralentie ; d'autres enfin dont l'origine remonte à 1900, 1901, 1902.

En fait, des Commissions dont la création se reporte à 18

ou 15 ans ne sont pas rares ; celles constituées il y a 10 ou 12 ans sont la grande majorité.

On se rend aisément compte des inconvénients d'une telle longévité. Les nouveaux sénateurs, élus au renouvellement triennal, ne pouvaient compter faire partie de ces Commissions auxquelles les grands projets à l'étude avaient été renvoyés et qui recevaient la plupart des nouveaux projets présentés à l'Assemblée. Une autre anomalie était la procédure qui s'imposait pour les renouvellements partiels. Pour combler les vacances causées par décès ou par non-réélection, il fallait, en effet, convoquer les bureaux, non pas ceux du mois courant, mais ceux qui avaient été appelés à constituer la Commission en cause. Ces Bureaux formés pour un mois avaient pu être tirés quatre ans plus tôt à la Chambre des Députés, ou bien plus anciennement encore au Sénat, 10, 15 ou 20 ans auparavant. Ils devaient eux aussi être complétés car des vacances pouvaient s'être produites en leur sein. On y procédait en appelant aux places vacantes dans l'ordre de leur élection, les élus du même département que le précédent titulaire.

On parvenait ainsi, en ne respectant que la lettre d'un règlement désuet, à un système un peu grotesque. A ces Commissions caractérisées par la spécialité de leurs attributions ou par leur vie temporaire limitée à la durée de l'examen d'un projet, il est assuré à la fois l'omnicompétence et la perpétuité sinon l'éternité.

Le maintien des anciennes règles avaient conduit les Chambres à ce dilemme : ou suivre l'esprit du règlement et nommer un nombre fantastique de Commissions éphémères dont la multiplicité oblige à la dispersion des efforts et à la quasi stérilité des travaux ; ou user exagérément de l'article 18 et aboutir à l'institution de Commissions perpétuelles aux attributions improvisées, instables et mal réparties.

Aussi, dans les quarante dernières années, à la Chambre des Députés surtout, un mouvement se dessina, s'accroissant graduellement, pour l'organisation d'un

système de grandes Commissions. Mais cette organisation ne fut officiellement adoptée qu'en 1902, jusque-là on institua un régime bâtard en forçant les vieilles dispositions du règlement et en instituant en fait des Commissions générales et permanentes. On admit tout d'abord que l'Assemblée pouvait décider en renvoyant un premier projet aux Bureaux, que tous les projets connexes seraient renvoyés à la Commission à ce moment créée.

On alla ensuite jusqu'à admettre que la Chambre pouvait sans même être saisie d'aucun projet décider qu'une Commission serait nommée pour l'examen de projets déterminés, des projets sur un même ensemble de questions (1).

LES PREMIERES COMMISSIONS PERMANENTES. —

L'on arriva enfin à voter des résolutions « tendant à la nomination d'une Commission dont la compétence comprendrait tous les projets nés ou à naître sur une question déterminée : chemins de fer, douanes, armée, etc. » (2).

Une des premières Commissions de cette nature fut à la Chambre celle qu'institua la résolution du 28 mars 1882 et à laquelle devaient être renvoyés tous les projets, « toutes les propositions concernant le recrutement et l'avancement dans l'armée ainsi que l'état des sous-officiers ». (3). La proposition de résolution avait été déposée par M. Ballue ; elle donna lieu à une discussion à la séance du 7 mars 1882 à laquelle l'Assemblée dut se prononcer sur la prise en considération. Déjà, en 1876, M. Laisant avait formulé une proposition analogue ; la déclaration d'urgence avait été alors repoussée et la Commission d'initiative n'avait jamais déposé de rapport.

(1) Une semblable résolution pouvait avoir pour but d'obliger le Gouvernement à user de son droit d'initiative et de déposer un projet de loi sur telle question pour laquelle la Chambre avait ainsi marqué son désir d'une solution rapide.

(2) Pierre D. P. 755 p. 903.

(3) Elle était ainsi conçue : Article unique. — « Il sera nommé dans les bureaux une Commission de vingt-deux membres à laquelle seront renvoyés tous les projets de loi ayant trait à l'organisation militaire. »

En 1882, la Commission d'initiative concluait par l'organe de son rapporteur, M. Bernier (1) contre le renvoi au Bureau. La Chambre vota la prise en considération et décida l'institution de cette Commission qui devait devenir la Commission de l'armée.

La première Commission des douanes est instituée par une résolution du 20 janvier 1890 qui décidait qu'il serait nommé une Commission générale des douanes chargée de statuer sur toutes les propositions que la Chambre lui enverrait. Le nombre des résolutions créant ainsi des Commissions s'accroît. C'est ainsi que sous la 6^e législature, de 1893 à 1898, nous pouvons signaler l'existence des différentes Commissions : de la réforme judiciaire, des douanes, du travail, de l'assurance et de la prévoyance sociales, de l'armée, de la marine, etc...

La constitution des Commissions permanentes apparaît de plus en plus indispensable à la Chambre ; dès le début de la 7^e législature, la plupart d'entre elles sont créées par résolution de l'Assemblée (2).

Mais on se rend compte aussi de l'inconvénient de décider de l'existence d'une Commission permanente par une décision spéciale de la Chambre pour laquelle il y

(1) M. Bernier, rapporteur de la Commission administrative chargée d'examiner le projet de résolution de M. Ballue, tendant à instituer une Commission permanente de l'Armée, voyait un danger dans la simplification de la procédure qui en résulterait : « Elle (la Commission d'initiative) a pensé qu'adopter cette proposition c'était enlever aux Commissions d'initiative l'examen de toutes les propositions déposées sur le bureau de la Chambre ; elle a pensé que c'était enlever aux bureaux la discussion de tous les projets, de toutes les propositions qui surviendraient au cours d'une législature ; elle a pensé que c'était enlever à ces Bureaux la connaissance si utile et si précieuse des projets et propositions qui devaient régulièrement lui être soumis et qu'il n'était pas prudent de priver la Chambre de la connaissance, de la discussion, de l'examen, de la critique même dans les Bureaux, des différents projets qui devaient être présentés. Elle a pensé que ce serait abdiquer son droit que d'accepter « a priori » une disposition de cette nature. » (Séance de la Chambre des Députés du 7 mars 1882.)

(2) Commission des Douanes, 28 juin 1898 ; du Règlement, même date ; du Travail, 5 juillet 1898 ; de l'Assurance et Prévoyance sociales, des Questions agricoles, des Chemins de fer, des Crédits supplémentaires, même date ; du Suffrage universel, 12 juillet 1898.

a une part d'arbitraire, d'incertitude. Il ne suffit pas d'adopter les Commissions permanentes, il faut, en outre, en organiser le système. Devant une déformation progressive, traditionnelle, coutumière du règlement, apparaît la nécessité de la confirmer en écartant les prescriptions périmées d'un ancien texte non appliqué dans l'esprit où il a été conçu et en instituant officiellement un système logique, cohérent, qui réponde aux nécessités nouvelles.

LA REFORME DU REGLEMENT. — Tentatives de 1890-1894-1898 à la Chambre des députés. — C'est pourquoy les propositions instituant un ensemble de grandes Commissions au classement rationnel des attributions deviennent de plus en plus fréquentes. Nous pouvons signaler celles de M. Georges Graux du 20 mars 1882 (annexe 639), de M. de Jouvencel du 21 novembre 1885 (annexe 70), de M. Letellier. Au début de la législature, en 1889, ces propositions se multiplient, ce sont celles de MM. Siegfried et Bourgeois du 19 novembre (1), de M. Lanessan, de MM. Letellier et Georges Graux, de M. Henry Maret. Elles sont rapportées par M. Francis Charmes (2) et donnent lieu au premier grand débat en séance publique, les 3, 4 et 6 février 1890.

Ce que l'on veut obtenir, c'est la suppression du régime des Commissions spéciales, devenu inapplicable. Ces multiples Commissions spéciales, affirment MM. Siegfried et Bourgeois dans leur exposé des motifs, nommées au hasard de la composition des bureaux, n'ayant aucune tradition, ne pouvant se livrer à aucune étude suivie dans un ordre d'idées déterminé, et dont les membres seront à bref délai disséminés dans d'autres Commissions ayant un objet absolument différent, pré-

(1) Parmi les co-signataires de MM. Bourgeois et Siegfried, il est intéressant de signaler MM. Deschanel, Poincaré, Chautemps, Waddington.

(2) Rapport déposé le 12 décembre 1889. Documents parlementaires. Annexe I, p. 237.

sentent l'image d'un mécanisme très compliqué dont les rouages et les divers organes s'enchevêtrent les uns dans les autres et qui, pour une grande dépense de force et de mouvements, ne donnent que des résultats insignifiants. »

M. Léon Bourgeois ouvre ce débat le 3 février par l'un des plus remarquables discours qui aient été prononcés sur la question. Ses conclusions sont appuyées par la suite par MM. Georges Graux, Emile Jamais, Henry Maret, François Deloncle.

M. Francis Charmes développe son rapport qui est défavorable aux propositions. La Commission repousse la nomination obligatoire d'un ensemble de grandes Commissions au début de la session ou de la législature. Elle proposait de rendre la Commission d'initiative annuelle et de lui prescrire de renvoyer tous les projets analogues aux mêmes Commissions spéciales.

Les propositions de la Commission ne sont pas adoptées non plus que les amendement Bourgeois, Siegfried, Maret et de Lanessan (1). Aucune modification n'est, après ce long et intéressant débat, apportée au règlement du 16 juillet 1876.

A la législature suivante, de nouvelles propositions sont déposées, en 1894, celles de M. Goerges Graux et de M. Henry Maret. A la séance du 15 janvier 1894, M. Charles Dupuy, président de la Chambre, formule cette proposition qui est adoptée : « Il sera nommé dans les Bureaux une Commission de onze membres chargée d'examiner les modifications proposées au règlement de la Chambre ».

Les conclusions de cette Commission du règlement présentées dans un rapport de M. Henry Maret déposé

(1) Amendement Bourgeois, Siegfried, Maret : « Au début de chaque session ordinaire, il est procédé à l'élection des Commissions annuelles suivantes... », repoussé par 285 voix contre 203.

Amendement de Lanessan : « Au début de chaque session ordinaire, la Chambre détermine le nombre et la composition des Commissions qui devront être élues par les Bureaux pour la durée de la session », repoussé par 285 voix contre 185.

le 17 mai 1894 tendent à décider la nomination de 15 Commissions annuelles, de 33 ou 55 membres, au début de chaque session ordinaire (1).

Un débat est institué en séance publique le 11 juin 1894. A la suite des interventions de MM. André Lebon et Rouvier, la Chambre repousse les conclusions de la Commission. L'organisation des grandes Commissions est encore une fois ajournée.

Une nouvelle tentative est faite sous la 7^e législature. Dès les premiers mois, seize propositions ont été déposées tendant à modifier le règlement et à adopter un régime rationnel de Commissions permanentes. Un effort très sérieux va être fait. Tout d'abord, on crée une Commission chargée de l'examen de ces modifications du règlement et non plus de 11, mais de 22 membres (2). Son Président est une des plus brillantes illustrations de la tribune et du Parlement français, M. Alexandre Ribot, dont l'autorité ne peut être que très profitable pour le succès de la réforme entreprise. Les travaux de la Commission donne lieu à un très remarquable rapport de M. Georges Graux déposé le 12 juillet 1898 (annexe 250).

Il est intéressant de remarquer dans quelle atmosphère s'ouvre le débat le 15 novembre 1898. Les inconvénients du système en vigueur ont apparu aux yeux de tous. Il semble que l'on s'accorde sur la nécessité d'organiser plus rationnellement le travail intérieur des Chambres. M. Deschanel avait eu l'occasion de dire à la tribune de l'Assemblée, lors de la discussion d'une proposition Goblet de révision constitutionnelle, le 12 mars 1892 :

(1) Voir aux annexes la répartition proposée de leurs attributions.

(2) Commission du Règlement chargée de l'examen des projets de résolution concernant le règlement : Président, M. Alexandre Ribot ; secrétaire, M. Alexandre Bérard ; membres, MM. Lechevallier, G. Berry, Charles Ferry, Lannes de Montebello, Haussmann, le comte Le Gouedec de Traisan, Allcot, Chevallier Emile, de Saint-Martin, Bertrand, Georges Graux, Henry Maret, Boudenoot, Marc Sauzet, Krantz, Jules Legrand, de la Porte, Aynard, de la Bathil, Modeste Leroy.

« Il y a une autre révision qui, à mon avis, ne serait pas moins utile que celle-là, c'est celle de notre méthode de travail. Si le travail parlementaire n'est pas organisé d'une façon rationnelle et prompte, une Chambre risque de ressembler à un moulin qui moud à vide. Eh bien ! notre règlement, il faut le reconnaître, paraît trop souvent combiné de façon à nous empêcher d'aboutir. C'est une vieille et lente mécanique, c'est, passez-moi le mot, la machine de Marly. Nous avons nommé une Commission chargée de la réprimer (1). Je suis convaincu qu'elle trouvera dans la procédure de Parlements étrangers, et notamment du Parlement britannique, plus d'un exemple utile à suivre, par exemple en ce qui concerne le rôle de nos Commissions administratives, la discussion et le vote du budget et l'abus des interpellations. »

Dans sa profession de foi de 1898, M. Deschanel affirmait encore : « Aussi le premier soin de la Chambre nouvelle devra-t-il être de modifier le règlement : la réforme parlementaire sera la clef des autres ».

Plus directement inquiet de l'efficacité du travail des Commissions, M. Poincaré, dans la *Revue de Paris* du 1^{er} avril 1898, avait écrit :

« Il faudrait adopter une méthode qui, au lieu de favoriser l'éparpillement et l'impuissance des efforts personnels, les régularise et les concentre. La crainte très justifiée des Comités conventionnels a amené sans raison le fractionnement indéfini de Commissions parlementaires. C'est à peine si de temps à autre, par exception, une proposition est renvoyée à une Commission déjà nommée. La Chambre est émiettée en une multitude de petits organes qui se neutralisent ou se contrarient. L'insuffisance et le désordre de la préparation fournissent des prétextes à la furie des amendements. Des projets fragiles et mal bâtis sont renversés par des improvisations de séance. Rien n'empêcherait de faire un classement

(1) Il s'agit de la Commission du Règlement de la sixième législature, dont nous venons de rappeler les efforts impuissants.

rationnel des matières législatives et de confier toujours aux mêmes délégués l'élaboration des projets similaires. On l'a essayé dans cette législature (la 7^e), on a formé de grandes Commissions qui n'avaient rien de commun avec les Comités révolutionnaires : les Commissions de l'Armée, des Douanes, de la Marine, des Chemins de fer, du Travail, de la Prévoyance sociale. Mais, la tentative est restée incomplète et l'incohérence a persisté dans l'ensemble de la production parlementaire. »

L'idée d'une organisation des grandes Commissions est donc généralement admise et par des hommes tels que MM. Ribot, Deschanel, Poincaré, qui sont rien moins que révolutionnaires. De nombreux extraits de profession de foi publiés par M. Boudenoot dans sa proposition du 23 juin 1898 attestent du souci des candidats à placer la réforme du règlement intérieur de la Chambre parmi les réformes les plus urgentes et les plus dignes de retenir l'attention du collège électoral.

Dès le début de la première séance, le 15 novembre 1898, M. Arthur Groussier constate cet accord : « Messieurs, tous les députés semblent aujourd'hui d'accord sur le principe même des grandes Commissions. Il s'agit de savoir maintenant comment ces grandes Commissions seront composées ». La Chambre confirme cette affirmation quelques instants après :

« *Le Président.* — Il n'y a point d'opposition au principe de la création de grandes Commissions (Non ! non !) Ce principe est adopté ».

Il est piquant de suivre ce qu'il adviendra d'une pareille et unanime adhésion. La Commission proposait l'institution de 11 Commissions annuelles de 33 membres, selon la répartition que nous avons reproduite aux annexes.

Le Président de la Commission le marque dans une intervention qui recueille les marques d'assentiment de l'Assemblée : « La Commission du règlement a pensé qu'elle devait étendre le système qui a été essayé depuis

quelques années et qui a produit des résultats qui ne sont pas mauvais : le système des Commissions nombreuses durant un an, toute une législature si vous le voulez, — c'est là une question secondaire qui pourra être examinée tout à l'heure — pouvant être saisies de questions qui ont un lien entre elles et pouvant ainsi assurer l'unité de travail ».

La séance du 15 novembre est consacrée à la discussion de la question de l'annualité ou de la permanence (4 ans), du nombre des commissaires, et surtout de la répartition des membres de l'Assemblée dans les Commissions.

Sur ce dernier point, la Chambre adopte un amendement de M. Groussier qui assurait la participation de tous les députés aux travaux des Commissions et autorisait la permutation des commissaires.

Il est voté, en outre, que les grandes Commissions devront durer 4 ans. Ces décisions seront toutefois soumises à une seconde délibération car l'urgence n'avait pas été adoptée.

La question revient à l'ordre du jour de la séance du 29 novembre. Mais la Commission du règlement s'est aperçue entre temps qu'elle obtiendrait difficilement le vote de l'organisation définitive qu'elle avait d'abord soumise sous forme d'un nouveau texte de l'article 21 du règlement. Son rapporteur, M. Graux, fait connaître qu'elle se borne à demander le vote immédiat d'une résolution instituant en plus de 6 Commissions permanentes déjà créées, cinq nouvelles grandes Commissions de 33 membres. Après une longue discussion sur le nom et les attributions des nouveaux organes de travail (1), cette résolution est adoptée. On admet donc un statut provisoire sous forme de résolution comme précédemment et sans que les grandes Commissions ne cessent d'être

(1) La Commission de la Réforme judiciaire devient celle de la Réforme judiciaire et de la législation civile. Aucune Commission n'était instituée pour les Affaires étrangères, malgré la protestation de M. Marcel Sembat. Voir la répartition complète aux annexes.

ignorées par le règlement. Mais le vote de cette résolution acquis, la discussion se poursuit sur le nouveau texte de l'article 21. On adopte un amendement de M. Groussier qui prescrit la répartition de tous les députés non élus commissaires par la convocation d'un bureau spécial qu'ils constituent. Cet amendement est alors, sur la demande de M. Ribot, renvoyé à la Commission. L'ordre du jour des séances ne connaîtra plus jusqu'à la fin de la législature cette question de la réforme du règlement. Celui-ci demeure sans modification et sans que l'institution de Commissions permanentes y soit introduite.

LA REFORME DE 1902. — Au début de la 8^e législature, nouvelle offensive pour l'organisation d'un système réglementaire de grandes Commissions. Il est à remarquer que les différents mouvements que nous venons d'étudier suivent une courbe analogue. Dès les premiers jours de la Législature, dépôt de nombreuses propositions de résolution, suivi d'un examen de la Commission constituée pour leur étude, puis dépôt du rapport et discussion en séance publique pendant la session extraordinaire.

En 1902, les propositions déposées sont respectivement de MM. J.-L. Breton (1), Antide Boyer, Edouard Vaillant et plusieurs de ses collègues. Une Commission est renommée pour l'étude de ces projets de résolution ; elle désigne M. Marcel Sembat pour la présider. M. J.-L. Breton est chargé du rapport sur sa propre proposition et celles de ses collègues (2).

La Chambre semble devoir être encore plus favorable à la réforme proposée si l'on compare, en effet, l'importance donnée aux Commissions permanentes sous les deux précédentes législatures.

(1) Déposée le 24 octobre 1902.

(2) Cette Commission est composée de MM. Sembat, président ; Paul Meunier, secrétaire ; Hutbard, le marquis de Laurens-Castelet, Jules-Louis Breton, Antide Boyer, Bepmal, Dasque, le comte du Périer de Larsan, Lauraine, Puech.

Le nombre de ces Commissions, de 10 sous la 6^e législature, est passé à 16 sous la 7^e législature. Celui des Commissions spéciales diminue par contre et tombe de 184 à 71.

Les premières, à qui on avait renvoyé que 550 projets de 1893 à 1898, en eurent à examiner 1219 de 1898 à 1902. Quant aux Commissions spéciales, pour les mêmes périodes, le chiffre des projets qui leur furent soumis tomba de 735 à 137.

Malgré une intervention de M. Joseph Thierry qui les repoussait, les conclusions déposées par M. J.-L. Breton (1) au nom de la Commission sont adoptées le 17 novembre 1902. Les grandes Commissions naissent à la vie régulière et officielle, elles sont enfin introduites dans le règlement sous les articles 11 bis qui répartit leurs attributions, 11 ter qui déclare l'article 17 applicable à leur nomination (2) et 11 quater qui fixe le nombre de leurs membres à 33 (3).

Ces articles seront modifiés. La répartition des attributions sera remanié le 4 février 1915 et le 27 janvier 1920 ; la désignation pour les groupes sera substituée à l'élection par les Bureaux le 4 juillet 1910. A cette même date, le chiffre des Commissaires sera porté à 44 ; mais le principe de l'institution des grandes Commissions ne sera plus jamais mis en question.

AMELIORATIONS ULTERIEURES. LE REGLEMENT DE 1915. — Cette adoption des Commissions permanentes consacrée par des prescriptions impératives du règlement marque une étape essentielle de la réforme de la procédure parlementaire. Mais la résolution de 1902

(1) Rapport déposé le 11 novembre 1902 (N° 438). Rapport supplémentaire déposé le 21 novembre 1902 (N° 479).

(2) « Art. 17. — Lors du renvoi d'un projet de loi d'une proposition à l'examen des Bureaux, la Chambre peut décider, sur la demande d'un de ses membres, que la nomination des Commissaires sera faite par scrutin de liste, soit en Assemblée générale, soit dans les Bureaux, conformément aux règles déterminées par l'article 2... »

(3) Voir aux annexes la répartition adoptée.

si importante qu'elle soit ne suffit pas à rénover les méthodes du travail effectif. Des mesures s'imposent encore aux esprits avertis. Les grandes commissions régulièrement constituées, il faut s'assurer du meilleur rendement de leur activité. C'est à ce résultat que tend une première proposition de résolution de M. J.-L. Breton, déposée le 4 décembre 1902, et qui modifiant l'article 18 du règlement sera adoptée le 16 juin 1903. Le nouveau texte pare aux méfaits de la caducité dont étaient frappés antérieurement, lors du renouvellement de l'Assemblée, les rapports sur lesquels la Chambre n'avait pas statué. Désormais, ces rapports peuvent être repris par les Commissions de la nouvelle législature. L'on évite ainsi les travaux, les recherches inutiles, on tire tout le parti possible du labeur des Commissions.

Pour prévenir les défaillances possibles des Commissions, on adopte également le 16 juin 1903 une résolution proposée par M. J.-L. Breton qui impartit un délai plus effectif que le précédent pour le dépôt du rapport. Le délai antérieur de trois mois avait pour point de départ la date de la nomination du rapporteur. Or, la Commission ajournait cette nomination autant qu'il lui plaisait. Le nouveau délai part de la date du renvoi à la Commission. A l'expiration du délai, l'auteur de la proposition pourra désormais demander à la Chambre l'inscription à l'ordre du jour même en l'absence de rapport.

Une autre disposition adoptée le 8 novembre 1911 souligne l'importance croissante des grandes Commissions et augmente encore l'efficacité de leurs travaux. Elle est introduite sur la proposition de M. Abel Ferry et elle donne une part prépondérante aux Présidents des Commissions permanentes dans l'élaboration des propositions que la Conférence des Présidents doit soumettre à l'Assemblée.

Ces réformes partielles importantes accusent la nécessité d'une refonte entière du règlement. Le 4 novembre 1913, M. J.-L. Breton dépose une proposition de réso-

lution tendant à adopter un nouveau règlement qui remplacera celui du 16 juin 1876, tiendra compte des besoins chaque jour plus évidents et réalisera les réformes indispensables.

Cette proposition est examinée par la Commission du règlement de la 10^e législature (1), son texte est conservé comme base de discussion (2) et M. Marin dépose, le 9 mars 1914, un rapport où la Commission faisait également connaître son avis sur plusieurs projets de résolution sur des points de détail déposés par MM. Brousse, Klotz, Jean Javal, Tournan, Marin, Beauquier.

Ce rapport est repris sous la législature suivante, il est complété et il est mis à l'ordre du jour et discuté en séance publique au début de 1915. C'est la première année de la guerre et la Chambre des Députés, convaincue, malgré le nombre de problèmes vitaux qui l'assaillent en ces heures tragiques, de l'importance d'une réforme de la procédure parlementaire, adopte son nouveau règlement le 4 février 1915.

La Commission du règlement de la 11^e législature (3) est d'ailleurs particulièrement active, M. Marin dépose successivement trois rapports auxquels viennent s'ajouter des annexes. Une très sérieuse discussion s'ouvre au sujet de ses conclusions.

Le nouveau règlement du 4 février 1915 répond à deux préoccupations : d'abord à un besoin de clarté qui imposait un remaniement du classement des règles, du

(1) Commission du règlement de la 10^e législature : MM. Jules-Louis Breton, président ; Abel Ferry, Pierre Charles, secrétaires ; Jacques Piou, Marin, J.-B. Morin, Muteau, Ceccaldi, Deloncle, Dalimier, Jaurès, Lenoir, Leboucq, Brousse, Maunoury, Sembat, Jules Roche, Roblin, Guernier, Pasqual.

(2) Rapport de M. Marin. « Parmi celles-ci (les propositions déposées) nous avons choisi comme base de discussion, en raison de son importance et de son caractère de généralité, la proposition de notre collègue Breton. »

(3) Commission du règlement de la 11^e législature : MM. Jules-Louis Breton, président ; Groussier, Louis Marin, d'Iriard d'Etchepare, vice-présidents ; Ternois, de la Porte, Joseph Denais, secrétaires ; Bouffandeau, Lecoq, Honorat, Amiral Bienaimé, Barthe, Guiraud, Ballande, Peytral, Mauger, J.-B. Morin, Constans, Ellen-Prévo, Lefas, Klotz, Ferdinand Bougère.

numérotage des articles, ensuite au souci de doter la Chambre des méthodes de travail qui lui permettent de remplir la tâche qui lui incombe.

Les nouvelles règles introduites renforcent encore les rôles des grandes Commissions. L'inscription sous réserve qu'il n'y ait pas débat permettra désormais le vote, sans aucune discussion en séance publique, de projets qui auront été seulement l'objet d'études en Commission. Des restrictions sont, de plus, apportées à la possibilité de discussions immédiates qui soustraient les projets à l'examen des Commissions.

Par la suppression de la nécessité de deux lectures en séance publique, en exigeant une décision spéciale de la Chambre pour une seconde délibération sur un même texte, on tend en outre à abréger les séances publiques et à laisser par conséquent plus de temps aux travaux des Commissions. Les mesures qui introduisent aussi certaines limitations de la parole obtiendront pareil résultat.

Le règlement de 1915 marque un progrès certain des méthodes parlementaires. M. Marin l'indiquait en 1919 : « La refonte de notre règlement, votée au début de 1915, a fait, du règlement de la Chambre des Députés, un règlement singulièrement meilleur que celui qui nous a régis depuis quelques années et que celui *d'aucune autre Assemblée étrangère* ; il comporte des conquêtes essentielles qui ne sont mises en doute que par ceux qui en ignorent totalement la valeur et la pratique ; il aurait été désastreux de les voir remettre en question. »

Cette crainte que M. Marin laissait percer dans ces derniers mots, il a l'occasion de l'exprimer à nouveau à la séance du 27 janvier 1920 où quelques retouches au règlement sont discutées. Jusqu'en 1920, la question de la réforme de la procédure parlementaire ne fut pas posée. Quelques améliorations de détail ont seules été adoptées.

Par contre, au début de la 12^e législature, un certain nombre de nouveaux élus sont désireux d'apporter de

sérieuses modifications au règlement. La nature du mouvement est assez curieuse pour mériter d'être signalée ; ce ne sont pas les vieux parlementaires habitués au règlement, l'ayant longuement pratiqué et en connaissant et les défauts et les ressources, qui veulent l'ajuster, ce sont surtout des élus récents qui, même avant leur entrée au Parlement, ont envisagé toute l'importance des méthodes de travail intérieur. C'est là une preuve manifeste que l'opinion ne demeure plus, comme antérieurement, indifférente à ces questions trop longtemps mal connues mais dont la solution commande cependant le fonctionnement de nos institutions constitutionnelles.

Malheureusement, cette ardeur de néophyte a tout d'abord le résultat fâcheux de retarder la constitution des grandes Commissions et d'ajourner, au début de la législature, le commencement du travail effectif de la Chambre. En effet, au lieu de commencer à appliquer le règlement tel qu'il est, quitte ensuite à le modifier, les nouveaux députés veulent le perfectionner avant même de l'avoir vu fonctionner. Malgré les protestations de MM. Marin et Groussier, la Chambre veut statuer sur les modifications au règlement proposées par M. Reibel et plusieurs de ses collègues.

La Commission du règlement (1) se trouve rapidement obligée de mettre de côté les projets de perfectionnement des méthodes pour permettre à la Chambre d'entamer la besogne écrasante qui l'attend. Le rapporteur, M. Joseph Barthélemy, doit le constater :

« Plus d'un mois après notre convocation, nous ne sommes pas organisés ; il n'y a donc pas de rapports déposés ; on se demande comment les séances publiques pourront être alimentées. Le pays s'étonne et s'inquiète devant ce fonctionnement à vide de la machine parlementaire, alors que tant

(1) MM. Arthur Groussier, président ; Louis Marin, Charles Dumont, Joseph Barthélemy, vice-présidents ; Ternois, Daniélou, Colrat, Edouard Barthe, secrétaires ; Bonnefous, Nibelle, Farge, Lafaye, Bellet, Chabrun, Regaud, Josse, Eugène Muller, Paté, Maurisson, Vallat, Roulleau-Dugages, Raynaldy, Lesaché, d'Aubigny, Laniel, Bokanowsky, Baréty, Lenail, Ajam, Bracke, Lionville, Sireyjol.

de problèmes capitaux s'offrent à nos consciences angoissées (1) ».

Le classement des grandes Commissions est un peu modifié ; de plus, au lieu d'être nommées pour quatre ans, elles seront annuelles ; enfin, le nombre maximum des mandats cumulables de commissaires est abaissé de deux à trois. Toutes ces mesures sont incluses dans la résolution du 27 janvier 1920.

Au nom de la même Commission, le même rapporteur dépose un nouveau rapport le 9 mars 1920 qui est inscrit à l'ordre du jour de la séance du 27 mai 1920. Il y est proposé un ensemble important de réformes partielles « s'inspirant de l'expérience des anciens de cette Chambre et dont la Commission attend le plus heureux effet sur nos méthodes de travail, sur le rendement de nos efforts, sur la rédaction des textes législatifs et même sur l'aménagement des finances publiques. »

Les plus importantes de ces modifications sont très ardemment discutées en séance publique. Certaines limitations de la parole pour les interpellations et certaines restrictions aux droits d'amendement sont repoussées. Quelques améliorations de détail sont apportées au régime des Commissions. Elles seront étudiées plus loin.

Depuis cette séance du 27 mai 1920, nous devons signaler les propositions de M. Paul Reynaud et plusieurs de ses collègues (N° 3270, annexe à la séance du 28 octobre 1921) et de M. Joint-Lambert (N° 3469, annexe à la séance du 2 décembre 1921) qui tendent notamment à améliorer l'organisation des Commissions permanentes. Celles-ci sont certainement encore perfectibles, elles marquent toutefois dès maintenant un progrès important sur le régime antérieur à 1902 et l'on peut dire que leur institution a renouvelé véritablement les méthodes législatives.

LA REFORME AU SENAT. — L'organisation d'un système de grandes Commissions a été plus tardive au

(1) Rapport déposé le 23 janvier n° 228.

Sénat. La résolution du 7 décembre 1911 a bien introduit dans le règlement de l'Assemblée quatre Commissions à compétence générale : celles de l'Armée, de la Marine, des Douanes et des Chemins de fer. Cependant, comme on le voit par cette énumération des attributions, le renvoi à une Commission générale demeurait exceptionnel et réservé seulement à quatre ordres de projets bien limités. Des Commissions générales sont ultérieurement créées par des résolutions spéciales, celle des Affaires étrangères en 1915, et, plus récemment encore, celle de l'Agriculture.

Mais le règlement du Sénat basait toujours l'organisation du travail sur la constitution de Commissions spéciales. Cette exigence était tout platonique. La Haute Assemblée ne pouvait, pas plus que la Chambre des Députés, se soumettre à ces règles. Il lui aurait fallu nommer indéfiniment des Commissions. Elle se résignait à renvoyer les projets aux Commissions déjà constituées, alimentant sans cesse leurs travaux et leur assurant une longévité hors de toute mesure, comme nous l'avons précédemment indiqué. A la veille de la réforme du règlement il existait 76 Commissions spéciales dont l'étendue de la compétence, le nombre des membres déterminés par décisions spéciales de l'Assemblée, ne suivaient d'autres règles que celle de la fantaisie du Sénat (1).

Un autre vice du système c'était la limitation illusoire du cumul des sièges de Commissaires. On aboutissait à la « concentration des mandats » sur la tête d'un certain nombre de sénateurs. « C'est ainsi, remarquait M. Léon Perrier, que l'un d'eux fait partie de dix-sept Commissions de qu'il préside trois de celles-ci ; qu'un autre est censé apporter son activité à quatorze d'entre elles ; qu'un troisième apparaît comme faisant profiter de ses lumières treize Commissions dont trois l'ont également porté à la Présidence ».

(1) Cette absence de règles fixées apparaît notamment pour le nombre des Commissions en 1920 ; sur les 76 Commissions, 54 ont 9 membres, 14 ont 18 membres, 2 ont 27 membres, 4 ont 36 membres, 1 a 41 membres, 1 a 45 membres.

La mauvaise assiduité qu'entraînait cette répartition défectueuse de sièges de commissaires était certainement une des principales causes de cette lenteur des travaux du Sénat qui retenaient les projets votés par la Chambre des Députés des années et des années sans qu'aucun vote de l'Assemblée n'intervienne.

C'est après la guerre et au lendemain des élections de 1920 qu'un très sérieux mouvement se dessine pour la rénovation des méthodes de travail de la Haute Assemblée. Il y a lieu de remarquer qu'après l'armistice le Sénat subit un renouvellement tout à fait anormal. Aucune élection partielle n'avait eu lieu depuis 1914. Au nombre des sénateurs de la série renouvelable, s'ajoutait ceux des sénateurs décédés et ceux d'Alsace-Lorraine. Ce fut près de 150 nouveaux sénateurs qui furent portés au Luxembourg. Le mode de nomination des Commissions spéciales loin de les favoriser les écartèrent des travaux préparatoires. Les éternelles Commissions figuraient pour eux autant de portes closes ; ils ne furent guère plus heureux aux élections des Commissions générales annuelles par les Bureaux, la tradition étant de faire marquer le pas aux nouveaux.

Les jeunes sénateurs ne tardèrent pas à se grouper, M. Vallier, sénateur de l'Isère, nous l'indique (1). « Mais les nouveaux ne l'entendaient pas ainsi et ils étaient assez nombreux et assez énergiques pour se défendre. Radicaux, socialistes modérés, droitiers, réunis par la communauté du malheur, tous également désireux de représenter et de défendre leurs opinions et leurs électeurs, ne songèrent à rien moins qu'à détruire le règlement dont ils étaient les victimes. Il fallait s'organiser, commencer et diriger les opérations. Les conjurés se réunirent chaque mois, durant l'été 1920, au café Voltaire ; les déjeuners étaient charmants, car on ne causait pas que de l'entreprise et ils provoquaient des rapprochements inattendus ».

(1) *La Dépêche Dauphinoise*, organe de la Démocratie des Alpes, dimanche 20 février 1921.

Les principaux promoteurs de cette révolution de palais étaient MM. Léon Perrier, Clémentel, Philip. Le Groupe de la gauche démocratique y prit une part prépondérante. En plusieurs de ses séances, la question fut étudiée et M. Léon Perrier fut chargé de présenter un rapport qu'il fit très complet. Ce groupe adopta le 2 juillet 1920 une importante résolution qui concluait à une réforme importante du règlement (1).

De très nombreuses résolutions avaient d'ailleurs été déposées en ce sens sur le Bureau du Sénat, notamment celles de MM. Bouctot, Mauger, Simonet, Mulac, Clémentel, Jean Codet, Louis Martin, Dominique Delahaye, Bouveri, Pol-Chevalier, Léon Perrier.

La Commission (2) chargée de les examiner, conclua dans un rapport de M. Jean Cazelles (3) qui fut discuté en séance publique le 25 novembre 1920. Le principe d'une organisation rationnelle de Commissions générales fut en première lecture adopté ainsi que leur nomination par les Groupes et la limitation du cumul des mandats.

(1) *DECISIONS DU GROUPE.* — « Le Groupe de la Gauche Démocratique réuni le 23 juillet 1920, après avoir entendu la lecture du rapport de sa Commission, décide après discussion :

1° Qu'il y a lieu de modifier le règlement du Sénat en ce qui concerne l'organisation et la nomination des grandes Commissions ;

2° Que suivant les conclusions du rapport, la réorganisation devra avoir pour base l'augmentation du nombre des « grandes Commissions », dans des conditions indiquées par la Commission, c'est-à-dire avec le maintien des Commissions spéciales qui pourront être nommées par décisions du Sénat ;

3° Que le renouvellement des « grandes Commissions » devra être annuel ;

4° Que le nombre des « grandes Commissions » dont pourra faire partie un membre de la Haute Assemblée devra être fixé à trois au maximum sauf pour les membres faisant partie de la Commission des Finances qui ne devront faire partie que de deux Commissions, y compris celle des Finances ;

5° Que la nomination des Commissaires devra être faite par les Groupes conformément au système institué par la Chambre des Députés.

Le Groupe charge son rapporteur de préparer et de rédiger la proposition de résolution qui devra être déposée sur le Bureau du Sénat et dont la discussion sera demandée à la rentrée d'octobre. »

(2) MM. Cordelet, président ; Penancier, secrétaire ; Bouctot, Jean Cazelles, Mauger, Tournon, Chalamet, Larère, Richard.

(3) N° 484, annexe à la séance du 19 novembre 1920.

En seconde lecture le 18 janvier 1921 devant un rapport de M. Penancier (1) ; de légères modifications de détail furent apportées, mais la réforme fut acquise et le régime des Commissions générales adopté.

Elles seraient annuelles, au nombre de douze, et sauf décision contraire du Sénat, compétentes pour tout ce qui entrait dans leurs attributions. La Commission avait proposé de laisser subsister les Commissions spéciales existantes qui ne seraient pas supprimées par un vote exprès de l'Assemblée. Un amendement de M. Léon Perrier fut adopté et décida qu'au contraire les Commissions spéciales disparaîtraient de plein droit lorsqu'elles n'auraient pas déposé leurs rapports dans un délai de trois mois à partir du vote de la résolution. Cette dernière disposition marquait l'abandon définitif d'un régime périmé.

Ainsi, suivant l'exemple de la Chambre, la Haute Assemblée rajeunissait ses règles de travail et adoptait une organisation plus rationnelle de ses Commissions.

(1) N° 848, annexe à la séance du 14 décembre 1921.

CHAPITRE II

LE PRINCIPE DE LA PERMANENCE
DES COMMISSIONS

ET DE

LA GÉNÉRALITÉ DE LEURS ATTRIBUTIONS

§ 1. LES ASSEMBLÉES POLITIQUES ET L'ES-
PRIT DE SPÉCIALITÉ.

§ 2. LE GOUVERNEMENT ET LES COMMIS-
SIONS PERMANENTES:

- a) *Substitution redoutée du législatif à l'exécutif.*
- b) *Stabilité ministérielle.*
- c) *Atténuation de la responsabilité ministérielle.*

§ 3. L'INDÉPENDANCE DES ASSEMBLÉES
POLITIQUES ET LES COMMISSIONS
PERMANENTES.

LES OBJECTIONS FORMULÉES AVANT L'INSTITUTION
DES COMMISSIONS PERMANENTES

Contre l'institution des grandes Commissions perma-
nentes, deux ordres d'arguments furent le plus souvent
présentés et qui d'ailleurs sont quelque peu contradic-
toires.

On a affirmé que les Comités ne pourraient acquérir
l'autorité suffisante pour participer utilement à l'œuvre
législative, et que l'esprit de spécialité qui régnerait dans
les Commissions affaiblirait les Assemblées.

Mais on a craint surtout et c'est ce qui jusqu'à 1902 écarta toute organisation définitive que les Comités soient inéluctablement appelés à devenir des organes d'une trop grande puissance, par lesquels les Assemblées empièteraient sur l'attribution du pouvoir exécutif ou par lesquels les Assemblées se trouveraient elles-mêmes dominées.

Les Commissions permanentes, disait-on, risquent de n'être que des organes d'une extrême faiblesse dont les travaux ne sauraient faciliter véritablement les débats de l'Assemblée. On fournissait à l'appui de cette prophétie l'exemple historique des Comités de 1848. Nous avons montré précédemment que la défiance de la Constituante n'a pas, à cette époque, permis aux Comités de fonctionner normalement.

Nous ne nous arrêterons pas à cet argument qui d'ailleurs ne fut jamais vraiment dangereux.

§ 1. — *LES ASSEMBLEES POLITIQUES ET L'ESPRIT DE SPECIALITE.* — Il a été déclaré que le système de Commissions permanentes constituait un danger pour les Assemblées où il tend à développer exagérément l'esprit de spécialité et à menacer l'esprit politique. C'est ce qui a été avancé avec beaucoup de verve par Jules Simon.

Les Comités de spécialistes, disait-il, faussent le principe de la représentation nationale. L'Assemblée représente les éléments constitutifs de la Nation ; les Commissions doivent avoir le même caractère d'universalité...

Le régime des spécialités est le régime des médiocrités. Il ne m'est pas démontré que la qualité d'ébéniste ou de tailleur de pierre soit une garantie de capacité législative.

D'abord, il n'est pas certain que l'élection des Commissions au début de chaque session ou de chaque législature et pour leur durée, assemble plus certainement les représentants d'une même corporation que ne le peut faire l'élection de Commissions spéciales.

Quand on parle de faire des Commissions permanentes de spécialistes, on ne veut pas dire d'ailleurs que chacune d'elle ne contiendra que des membres ayant préalablement à leur mandat législatif exercé le même métier.

L'exemple des grandes Commissions qui fonctionnent aujourd'hui le démontre. Il n'y a pas que des anciens militaires à la Commission de l'Armée, ni que des ingénieurs à celle des Travaux publics. Ce que l'on veut obtenir, c'est, par l'élection simultanée de Commissions permanentes, une meilleure répartition des membres de l'Assemblée suivant leurs aptitudes.

La simultanéité de l'élection qui oblige au choix et interdit que toujours les mêmes députés influents soient appelés à statuer sur toutes les questions importantes, dans tous les domaines, permet la participation d'un plus grand nombre de représentants aux travaux préparatoires de l'Assemblée.

De plus, la permanence assure la spécialisation des commissaires qui sont appelés à trancher des questions connexes, qui, au dépôt d'un projet, ont étudié antérieurement des problèmes analogues, qui ont dû suivre déjà l'application des lois ou des projets semblables.

Cette spécialisation est bien différente de celle que semblait craindre Jules Simon.

L'élaboration des lois qui sont appelées chaque jour à intervenir plus méticuleusement dans un nombre croissant de domaines, demandent plus que jamais un travail préparatoire qui comporte l'étude approfondie des faits, l'observation scrupuleuse et détaillée des milieux. La méthode objective, scientifique, voire même expérimentale, s'impose de plus en plus. C'est pourquoi une spécialisation des Commissions, loin de nous effrayer, nous rassure.

Si les représentants au sein d'une Commission permanente peuvent opportunément se spécialiser, on ne peut négliger non plus l'apport de leur préparation antérieure. Le métier précédemment exercé prépare à mieux connaître d'un certain ordre de faits. Aujourd'hui, non seulement nous applaudissons à la spécialisation, terme d'ailleurs un peu suranné et qui a souffert du sens par trop excessif qui, à l'exemple de Jules Simon lui fut souvent donné, mais encore nous recherchons la compé-

tence. On entend communément par compétence l'aptitude particulière de ceux qui paraissent, par le métier précédemment exercé et d'une façon plus générale par leur formation, mieux désignés pour trancher un ensemble de questions connexes.

Ce fut même un véritable engouement qui se dessina depuis la guerre en faveur des compétences et qui, quoique diversement apprécié, semble subsister encore.

Le gros argument de Jules Simon se résume à ceci : l'importance, l'autorité que peuvent acquérir les spécialisés ou les compétences, est dangereuse par ce qu'ils sont trop enclins à omettre l'examen des questions au point de vue général, ils méconnaissent facilement les grands intérêts du pays, ils manquent en un mot d'esprit politique.

L'on pourrait être tenté de répliquer que la Commission permanente ne saurait exercer une telle influence puisque l'Assemblée est appelée à discuter ses propositions, à les modifier, à les adapter selon son propre sentiment, et que, somme toute, aucun travail définitif ne sort des délibérations de la Commission. Nous ne voulons pas opposer cette défense car justement nous estimons qu'une Commission permanente, ayant été recrutée par un mode plus rationnel, est appelée mieux encore qu'une Commission spéciale à présenter des études qui doivent apparaître à l'Assemblée comme une mise au point presque achevée, comme une vraie base de discussion, qui le plus souvent subsistera après le vote. Nous pensons que la compétence des Commissions permanentes ayant été reconnue, elles pourront acquérir dans leur propre domaine une autorité effective sur l'Assemblée et que celle-ci, sauf de rares exceptions, adoptera les grandes lignes des textes qu'elles auront élaborés.

Mais cette influence utile, efficace, nécessaire, des Commissions permanentes peut-elle s'exercer sur la politique générale de l'Assemblée.

La spécialisation même des Commissions permanentes ne semble pas devoir leur permettre, d'autant plus que

l'action d'une Commission dans le domaine de la politique ne manquerait d'être contrecarrée, contrebalancée, équilibrée par l'action des autres Commissions permanentes.

Le danger que dénonçait Jules Simon dans la spécialisation c'était, selon ses propres termes, de ruiner « l'esprit politique de l'Assemblée ».

Il craignait que chacun des représentants entraîné par les travaux de sa Commission à se préoccuper surtout et presque uniquement d'un ordre de questions, ne soit insensiblement poussé à se soucier moins des grands problèmes de politique générale et d'en méconnaître l'importance.

Cette crainte nous surprend un peu aujourd'hui car nous sommes habitués à entendre reprocher aux Parlementaires de faire surtout de la politique générale et de négliger les questions de second plan, celles dont les discussions ne sont pas suivies avec autant d'intérêt par le public et où il est plus difficile de briller. « L'esprit politique » ne semble pas être de nature à disparaître, ni même à s'atténuer facilement au sein d'une Assemblée parlementaire. Un des avantages des Commissions permanentes est certainement de conduire les membres de l'Assemblée à des études plus concrètes, plus précises.

Nous dirions volontiers avec M. Léon Bourgeois (1) :

« Si ce qu'on appelle esprit politique prétend se passer de l'observation et de l'étude des faits, je ne veux pas de cet esprit politique. L'esprit politique qui se borne à être une vague et généreuse aspiration vers le bien-être du pays, un sentiment sur les choses de la politique, cet esprit politique est sans portée, sans application, sans profit, qu'en tirerons-nous ? »

Il faut que l'esprit politique soit constamment, incessamment éclairé par l'expérience et l'observation. L'esprit politique n'est pas l'esprit des politiciens. »

Par la constitution des organes permanents, par des études plus suivies, mieux approfondies, mieux coordonnées, conduites par des hommes avertis, compétents, ayant le goût des recherches entreprises, ce que l'on risque

(1) Discours à la Chambre des Députés, séance du 3 février 1890.

d'obtenir ce n'est pas la ruine de l'esprit politique mais sa transformation.

Si l'on demeure dans les généralités, sans organiser l'examen des faits concrets, des phénomènes sociaux qui ne peuvent être connus que par l'étude de ce qui, à l'esprit superficiel peut paraître d'infimes détails, si l'on refuse d'en permettre l'observation par une intelligente division du travail d'élaboration, on risque de créer un esprit politique qui n'est fait que d'idées préconçues, de préjugés héréditaires, de maximes désuètes, d'aphorismes grandiloquents et d'apophtegmes déformés.

Le législateur, l'homme politique contemporain ne peut plus suivre aveuglement de grands principes rigides où l'on cache mal, sous la rigueur des mots, la pauvreté de l'idée. Il ne peut plus s'isoler ; devant la complexité croissante des problèmes sociaux, diplomatiques, financiers, qui l'assaillent, il ne saurait s'élever constamment au-dessus de ce qui constitue la vie même du pays (1). Il en jugera l'ensemble après en avoir perçu le détail. Après l'analyse, il réalisera la synthèse ; son esprit politique ne sera pas émoussé pour cela, mais la politique qu'il suivra aura une base ferme, solide, réelle, il saura la faiblesse des théories absolues et en évitera les décevants mirages ; il se méfiera de l'abstraction pure et se perdra moins souvent dans les nuages.

Les avantages d'une organisation du travail permettant une étude objective préalable au vote en Assemblée générale sont ordinairement reconnus et niés seulement par de trop fervents admirateurs du passé.

D'ailleurs, dans la plupart des Assemblées autres que les Chambres politiques, cette organisation s'est naturellement imposée. Le Conseil d'Etat par exemple, sans contestation, fut divisé en Sections se répartissant la

(1) « Pour nous la politique n'est pas seulement un art, elle est une science d'observation. On n'imagine pas plus les lois sociales que les lois physiques ou physiologiques, on ne les découvre et on ne peut les découvrir que par l'observation des faits. » Bourgeois, C. D., 3 février 1890. »

besogne (1). Les Conseils généraux se divisent dans les départements en grandes Commissions et le rendement de ces Assemblées administratives, de l'aveu de tous, en est singulièrement accru.

Le caractère politique des Chambres législatives faisait redouter pour elle cette institution des Commissions permanentes. Pour leurs adversaires, la question n'était pas une question de règlement, de méthode, d'organisation du travail législatif, mais une question d'ordre politique, même voire d'ordre constitutionnel (2).

Il paraît, — écrivait ironiquement M. de la Berge en 1890, au sujet des propositions Siegfried, Bourgeois, Maret, — il paraît que la Chambre n'occupe pas dans les pouvoirs publics une place aussi considérable et qu'intéressante victime, elle a besoin de se défendre contre les tendances dominatrices du gouvernement. Il serait nécessaire de grandir ses moyens d'action, d'en faire un gardien plus sévère des prérogatives parlementaires, un surveillant plus vigilant des administrations publiques.

Ce que l'on craignait, c'était de renforcer exagérément le pouvoir des Chambres vis-à-vis de l'exécutif. C'est donc au point de vue constitutionnel qu'il importe surtout d'examiner la réforme.

§ 2. — *LE GOUVERNEMENT ET LES COMMISSIONS PERMANENTES.* — Deux dangers étaient signalés avec véhémence : l'un pour le Gouvernement, l'autre pour l'Assemblée elle-même.

A) *Substitution du législatif à l'exécutif.* — La première objection est celle-ci : « Les grandes Commissions

(1) Sections du Conseil d'Etat : Section de Législation, de la Justice, des Affaires Etrangères ; Section de l'Intérieur, de l'Instruction Publique, des Beaux-Arts et des Cultes ; Section des Finances, de la Guerre, de la Marine et des Colonies ; Section des Travaux Publics et des Postes, de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, du Travail et de la Prévoyance sociale ; Section du Contentieux.

(2) M. Thellier de Poncheville, Chambre des Députés, séance du 6 février 1890. « J'avais donc raison de dire que ce n'est une méthode de travail que nous avons à examiner, c'est une question politique ». J. O., p. 203, 1^{re} colonne.

permanentes amènent fatalement l'intrusion du pouvoir législatif dans le domaine du pouvoir exécutif » (1).

Le respect du principe de la séparation du pouvoir est à la base de l'argumentation. Il faut concevoir l'organisation des pouvoirs publics selon la tradition parlementaire et surtout selon Montesquieu. Chacun des pouvoirs doit, dans son domaine, agir en toute indépendance et pour cela il faut que « chacun des organes de la vie nationale ait assez de force, et qu'aucun de ses organes n'en ait trop ».

Pour reprendre les termes mêmes de M. Charles Benoist (2) :

« Dans sa règle et dans sa loi, originairement et essentiellement le parlementarisme est un système de gouvernement par séparation, par relation et par équilibre — on disait autrefois des pouvoirs publics — j'aimerais mieux : des organes et des fonctions de la vie politique d'une nation. Dans sa règle et sa loi, le parlementarisme est un système de gouvernement à soupapes et à contrepoids, agencé pour empêcher qu'aucun de ses organes ne déborde sa fonction, ou — afin de ne pas mêler dans la comparaison deux séries d'images — qu'aucune de ses mécaniques se meuve hors de son plan. »

Dans le régime parlementaire on avait avant toute chose le souci de maintenir la séparation et l'équilibre entre les pouvoirs et notamment entre les organes de l'exécutif et du législatif.

Avec le système des grandes Commissions, cette séparation deviendrait impossible, cet équilibre serait compromis.

La séparation apparaissait irréalisable, car, disait-on, c'est créer au sein des Assemblées législatives des organismes permanents chargés de l'étude de tout un ordre de questions et distribués de telle façon qu'ils correspondent tous à peu près à un département ministériel.

« Vous aurez, affirmait M. Francis Charmes à la Chambre des Députés (3) créé une organisation parlementaire qui sera

(1) M. Thellier de Poncheville, même séance.

(2) « Revue des Deux-Mondes », août 1900 : Parlement et parlementarisme.

(3) Chambre des Députés, séance du 4 février 1890.

faite à l'image du Gouvernement. Et, dès l'instant que vous vous serez organisés de manière à ressembler trop au Gouvernement, vous serez amenés, par une déduction logique et inévitable, par une pente irrésistible, à essayer de jouer son rôle. »

C'était là le point. Mais comment une telle substitution pouvait-elle se produire. Certes, derrière chaque grande Commission permanente peut se trouver un Ministre, une Administration définie. La Commission appelée à étudier tous les projets qui se rapportent à cette administration peut être amenée à connaître, à examiner le fonctionnement de cette administration, à se renseigner sur son activité, à juger de la valeur de son organisation. L'opinion de la Commission à ce sujet pourra se manifester à propos des projets à l'étude, soit lors de l'élaboration du rapport, soit dans l'exposé des motifs. Le Ministre éclairé par là, pourra, s'il le juge à propos, en tenir compte, et loin d'être affaibli, nous le verrons plus loin, sera par ces indications singulièrement plus fort, mais la Commission ne saurait l'obliger à prendre des mesures, mais on ne voit pas là de substitution. Il n'y a pas immixtion dans chaque administration, dans chaque ministère, il n'y a pas exercice d'une autorité extérieure qui affaiblit, qui contrecarre celle du Ministre.

Dufaure avait déjà répondu en 1848 (1) :

« On parle de pression sur le Gouvernement ? Et quelle est la crainte du gouvernement ? Votre Comité de 60 membres ira-t-il, par hasard, faire une invasion dans le Ministère de la Justice, accaparant le personnel, prenant toutes les décisions, donnant des ordres au Ministre de la Justice, substituant le pouvoir législatif au pouvoir exécutif ? Vos Comités auraient ce pouvoir, ce serait au Ministre à résister, à en appeler à l'Assemblée elle-même contre la pression qu'on voudrait exercer sur lui. Vous ne craignez rien, ce sont de vains fantômes, il n'y aura rien de pareil. »

Le nombre des Commissaires est à ce sujet une garantie ; plus la Commission est nombreuse, plus l'indépendance de l'exécutif vis-à-vis d'elle semble mieux

(1) De la Berge. « Revue des Deux Mondes », 1^{er} décembre 1889.

assurée. Avec 60 membres, comme en 1848 (1), 44, comme dans les grandes Commissions permanentes de la Chambre (2), ou 36, comme dans les Commissions générales du Sénat (3), une diversité des esprits, une variété des opinions paraissent suffisamment certaines pour rendre impossible cette action directe sur le Ministre, ou même cette substitution que l'on avait redoutée (4).

(1) Rapport Stourm 1848 : « En formant des Comités spéciaux et surtout des Comités permanents, vous porterez atteinte, dira-t-on, à l'indépendance du Pouvoir exécutif, vous diminuerez la responsabilité ministérielle. L'objection pourrait être fondée, si nous vous demandions la formation de Comités composés d'un petit nombre de membres, mais il est évident que des Comités composés de soixante membres contiendront toujours des esprits si divers, des opinions si variées que l'indépendance ministérielle ne pourra en recevoir aucune atteinte. »

(2) Règlement de la Chambre des Députés, article 11.

(3) Règlement du Sénat, article 19.

(4) Voici sous quelle forme spirituelle un esprit, généralement pondéré, s'opposait à l'organisation des Commissions :

« Les adversaires du Pouvoir ministériel ont vu tout de suite le parti qu'ils pouvaient tirer de la nouvelle institution (les rapporteurs spéciaux par Ministère de la Commission du Budget) ; il ne leur manque plus, en effet, que de transformer le rapporteur spécial qui existe aujourd'hui en un rapporteur idéal semblable à celui que joue un personnage dans une autre Assemblée. Ce rapporteur idéal serait un représentant du peuple en mission, il n'aurait pas le chapeau à plumes ni d'écharpe tricolore parce que les panaches sont passés de mode ; mais il aurait le sentiment de la sainteté civile de sa mission ? On lui a confié un Ministère et il doit le prendre sur le fait ; son premier soin est de poursuivre une enquête et son premier acte est une sorte de descente judiciaire. Le Ministre le reçoit avec une courtoisie parfaite et lui fait parcourir tous les bureaux : « Nous avons parcouru tous les bureaux les uns après les autres, recueillant les explications de l'Administration, lui soumettant nos observations », et, quand le rapporteur est content, il peut ajouter : « J'ai vu des bureaux qui avaient l'air bien tenus, très disciplinés, j'ai vu des tables derrière lesquelles il y avait des employés » (a). Quand il n'est pas content, il a un mot de blâme cruel, car il peut ajouter : « Mais je n'ai pas vu les cartons ». Pourquoi n'a-t-il pas demandé les cartons et les dossiers, car il serait bien bon pour son instruction qu'il prit ce qu'on appelle une leçon de choses et qu'il vit fonctionner une Administration vivante ? Le directeur ne voudra peut-être pas se défaire de ses dossiers ; il demandera un ordre. Quoi de plus simple ? On retournera dans le Cabinet du Ministre, le Ministre fera venir le Directeur et apaisera ses scrupules en lui recommandant de ne pas lui faire d'affaires. Le fond de la langue administrative, aujourd'hui, c'est : « Ne me faites pas d'affaires ». Ne pas faire d'affaires, c'est tout ouvrir, c'est ne jamais résister, pour tout dire en un mot, c'est tout abandonner. Il faut reconnaître que dans ces conditions le rapporteur idéal est bien préparé pour

(a) Voir le compte rendu de la séance du Conseil Municipal de Paris du 28 décembre 1884.

Les esprits étaient à la vérité hantés par l'exemple des Comités conventionnels et c'est ce qui seul peut expliquer cette crainte de l'exercice direct de l'exécutif par les grandes Commissions. Nous avons assez insisté précédemment sur la différence entre les Comités de la Convention et les Commissions permanentes contemporaines pour n'y point revenir.

B) *Instabilité ministérielle*. — L'équilibre des pouvoirs devait être compromis. Une partie de l'argument subsistait ; en effet, on redoutait l'influence des Commissions permanentes sur le Gouvernement à défaut de la substitution de son action à la sienne, influence qui devait se manifester par une exagération de l'instabilité ministérielle.

« Nous n'avons pas besoin, je crois, disait M. Francis Charmes en 1890 (1) de créer un nouveau moyen de renverser les ministères, nous sommes suffisamment armés pour cela, nous avons à ce point de vue pleine et abondante satisfaction. »

Doit-on voir en chaque grande Commission une machine de guerre contre le Ministère ? On a craint que l'action du Président de la Commission permanente soutenu par la majorité de la Commission et l'influence de celle-ci sur l'Assemblée puissent être dangereuse pour la vie même des Ministères.

On a dit : les différents présidents de grandes Commissions constitueraient le ministère de demain, désignés

faire son rapport. Il a parcouru tous les corridors, il est entré dans tous les dossiers, il a même arrêté la vie administrative en gardant les pièces dans son portefeuille pendant un certain temps. Il a vu défiler tous les Ministères devant lui, par directions, ministre en tête, garçon de bureau en queue. Tout le monde a travaillé pour lui, on lui a écrit des notes, composé des tableaux, son rapport sera plein de faits.

S'il y avait des rapporteurs réels semblables au rapporteur idéal dont nous avons fait le portrait, c'en serait fait du Pouvoir ministériel. On n'en est pas encore là, et il y a heureusement quelque chemin à parcourir de l'Hôtel de Ville au Palais-Bourbon ».

(Léon Say, « Revue des Deux Mondes » du 15 janvier 1885, p. 300.)

(1) Chambre des Députés, séance du 4 février 1890.

de par leurs fonctions présentes à être appelés au Gouvernement, ils ne manqueraient pas de travailler contre le Cabinet actuel.

M. de La Berge écrivait en 1889 :

« Le Palais-Bourbon ne tardera pas à se diviser en une dizaine de Comités du salut public, où l'on ne forgerait ni armées ni guillotines, mais où l'on tiendrait en permanence fabrique de candidats ministres et de candidats sous-secrétaires d'Etat. »

Certes, les représentants au sein des Commissions, soit en les président, soit par leur rapport, peuvent se faire remarquer par leur goût et leur aptitude pour les questions étudiées, par leur compétence en ces matières. Y a-t-il vraiment danger à ce que cette question de la compétence si souvent encore négligée intervienne plus aisément lors de la formation des Ministères ?

Si le jeu même des grandes Commissions permanentes doit faciliter le choix du Président de la République ou du futur Président du Conseil et leur permettre d'apprécier plus sûrement les aptitudes à diriger tel département ministériel des membres les plus éminents de chacune des deux Chambres, nous ne pouvons y voir un inconvénient. L'on ne peut que souhaiter que cette discrimination des valeurs soit mieux assurée ainsi.

Les candidats aux portefeuilles pourront-ils user des Commissions permanentes et de leur autorité comme des leviers propres à leur permettre de déboulonner plus facilement les Ministères en place ? A ce sujet, on a souvent comparé l'application du régime parlementaire en France avec son fonctionnement idéal que les théoriciens ont décrit suivant la tradition anglaise.

Le régime traditionnel anglais suppose dans le pays et par voie de conséquence au sein du Parlement, l'existence de deux grands partis, homogènes, fortement organisés représentant les deux tendances générales de l'opinion. Leurs forces respectives ne sont pas très différentes l'une de l'autre et elles sont appelées à subir

des oscillations qui portent alternativement chacun des deux partis au Pouvoir.

Lorsque l'un d'eux a acquis la majorité au Parlement, ses chefs désignés, reconnus, qui ont dirigé les campagnes électorales et dont l'autorité s'exerce sans conteste sur leurs troupes, sont tout qualifiés pour la charge du Pouvoir. La majorité qu'ils représentent et qui fait leur force, dont ils sont les chefs attitrés et dont ils ont reçu mandat les soutient naturellement. Ils appliqueront le programme du parti, déposeront du consentement même de la majorité et par accord préalable avec elle dès la législature les projets qu'il y a lieu de faire adopter.

Les membres du Gouvernement, chefs de la majorité constituée du Parlement, lui donnent sa direction, de même qu'ils exerceraient semblable autorité sur l'ensemble des membres de l'opposition si des échecs électoraux renversaient la position des partis.

Le Gouvernement n'a donc point, dans ce régime idéal, à craindre de compétition, de rivalité au sein de la majorité. La constitution des Commissions permanentes, qui seraient composées à l'image de la Chambre elle-même, ne pourraient prendre une attitude dangereuse à son égard. La stabilité ministérielle demeurerait entière.

Il faut reconnaître que l'organisation des partis est toute différente en France et que leur accession au Pouvoir suit d'autres règles. Il y a, en effet, en réalité multiplicité de doctrines, éparpillement des forces. Le Gouvernement ne représente pas un parti uni, organisé, homogène, qu'il dirige. Il est l'émanation d'un ensemble de partis et de sous-partis, qui ne sont eux-mêmes pas toujours très fortement constitués. Si bien que le Cabinet au Pouvoir sait parfaitement qu'à sa chute les nuances représentées au sein du Gouvernement demeureront à peu de chose près les mêmes. Chaque Ministre sait que lorsqu'il sera renversé on lui trouvera facilement un successeur dans un parti voisin du sien ou même au sein de son propre parti. La politique générale sera à peine modifiée. Sa direction n'échappera pas à la nuance générale de ce

groupement de partis aux grands principes communs. Les membres des deux Chambres (1) sont moins soucieux de garantir la stabilité ministérielle.

De cette comparaison du régime anglais et du régime français, on concluait un peu trop fébrilement à l'impossibilité d'instituer de grandes Commissions en France, ainsi qu'elles avaient préalablement été adoptées en Angleterre.

Il y a lieu de remarquer tout d'abord qu'une des causes essentielles, la principale peut-être de la stabilité des Ministères en Angleterre, réside en cette application régulière, légitime, admise, du droit de dissolution. Alors qu'en cinquante ans de vie constitutionnelle la procédure de la dissolution de la Chambre ne fut appliquée qu'une fois en France, les Députés anglais savent très bien au contraire qu'un Ministère mis en minorité n'hésitera pas, chez eux, à provoquer de nouvelles élections générales. Cette menace *effective* d'un renvoi devant les électeurs ne manque pas certainement d'inciter les « Commoners » à une plus juste appréciation des nécessités politiques.

D'autre part, le tableau traditionnel de la vie politique anglaise n'est plus de nos jours aussi exacte. Le Parlement, en effet, depuis la guerre connaît là-bas aussi des coalitions, qui rompent l'homogénéité du parti gouvernemental et de l'opposition.

Enfin, il apparaît nettement d'après l'exposé qui a été fait des deux régimes, que la différence de la durée normale des Ministères anglais et français est due à l'organisation même des partis au sein des Chambres. Un des remèdes les plus sérieux de l'instabilité gouvernementale en France serait donc certainement la constitution

(1) J. Barthélemy. — Le Gouvernement de la France 1919. — « Entre ces deux extrêmes un centre énorme avec toute une gamme de couleurs nuancées, *nous n'avons pas d'opposition*. Il en résulte : 1° Le Président de la République jouit d'une grande liberté dans le choix des ministres, ne recevant pas d'indication précise de la Chambre ; 2° Les Ministères sont instables ne sachant où s'appuyer ; 3° Il y a beaucoup de Ministères, mais ils sont le plus souvent composés des mêmes ministres. Cet *état de fait* imprime au régime français un caractère très particulier que les revisions constitutionnelles seraient impuissantes à modifier. »

de grands partis puissants, symétriques, dont l'équilibre de forces dominerait la vie politique. Mais c'est là un état de fait. Les pays ont une organisation politique intérieure semblable à celle de l'Angleterre ou bien chez eux l'opinion y est divisée, éparpillée à la mode française. La Constitution et les règlements des Chambres n'y peuvent rien. La nature des Commissions créées à l'intérieur des Assemblées législatives serait-elle par contre susceptible de rendre plus précaire la vie des Ministères. C'est ce qu'il faut examiner.

L'expérience est là. Les grandes Commissions permanentes, dont quelques-unes existaient déjà auparavant, ont été définitivement instituées en 1902. Depuis cette époque il n'apparaît pas que l'instabilité des Ministères soit plus prononcée que précédemment. Les complots ne sont pas ourdis à jet continu au sein des grandes Commissions. Ce ne sont pas des centres de conspiration qui ont été créés, mais des organes mieux adaptés à leur besogne et dont les travaux étaient d'un rendement supérieur. D'ailleurs il semble *a priori* bien difficile à une Commission dont la compétence a été strictement définie d'entraîner sur une question d'ordre technique, au sujet d'un projet de loi spécial contre l'avis du Gouvernement un vote de la Chambre, à moins que celle-ci n'ait déjà d'autres griefs à formuler sur des questions d'ordre beaucoup plus général, à moins que l'Assemblée ne veuille profiter d'une occasion de se débarrasser d'un Ministre qui, pour une série d'autres motifs, n'a plus sa confiance.

Seule, une Commission qui par la nature de ses attributions est appelée à s'intéresser à presque tous les votes de la Chambre a paru à plusieurs reprises faire preuve d'une activité antiministérielle persévérante. C'est la Commission des Finances (autrefois à la Chambre des Députés, Commission du budget). Cette Commission qui examine le projet de budget du Gouvernement, qui rapporte la loi de finances devant la Chambre, dont les nombreux rapporteurs étudient chaque année l'organisation et le fonctionnement de toutes les Administrations,

de tous les Ministères, s'est vu avec assez de raison appelée « la Commission des successeurs ». Des exemples fameux ont mis en lumière bien souvent ses intentions tracassières, ses manœuvres systématiquement hostiles au Gouvernement.

Elle est assez naturellement conduite à prendre position sur la politique générale (1), puisque tous les domaines lui étant en fait soumis (2), elle constitue une sorte de réduction de la Chambre dont elle émane. Le huis-clos de ses délibérations (3) peut, en outre, paraître favoriser les menées souterraines préliminaires des séances publiques agitées aux dangereuses et factices révélations.

Le président, le rapporteur général de la Commission des Finances, les rapporteurs spéciaux des grands Ministères représentent certainement beaucoup plus exactement ce que l'on peut considérer comme le Ministère de demain, que ne peut le faire l'ensemble des présidents des grandes Commissions permanentes. De fait, les offensives antiministérielles partent assez souvent de la Commission des Finances.

La Commission du Budget de la Chambre est allée jusqu'à refuser de rapporter les projets de budget en

(1) « L'élection du président (de la Commission du Budget) est souvent très disputée, elle indique presque toujours une orientation de la politique financière de la Chambre. Il est d'usage qu'en prenant place au fauteuil, le président prononce un discours. » D. P. 768, page 913.

(2) Le nouveau règlement du 4 février 1915 a essayé de réagir contre une extension démesurée des attributions de la Commission du Budget en limitant par son article 100 plus strictement sa compétence. « La Commission du Budget prévue par l'article 11 est chargée de l'examen de la loi de recettes et de dépenses. — Sont renvoyés à l'examen de cette Commission, tous projets de loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants, clos et périmés. — Elle ne peut être saisie des autres projets ou propositions de loi que pour avis. » Voir avis du rapporteur, M. Marin, D. P. 1.104.

Ce dernier paragraphe a été supprimé par la résolution du 7 juin 1920.

(3) La proposition Raoul Duval, du 27 mars 1880, reprise le 29 mars 1892 par M. de la Martinière, qui instituait la publicité de débats de la Commission du Budget, ne fut pas adoptée.

demandant au Gouvernement de produire de nouvelles propositions (1).

Elle a eu ainsi l'occasion de voter des ordres du jour de méfiance bien propres à préparer le naufrage de la barque ministérielle en séance publique, l'Assemblée étant ensuite saisie d'un rapport préjudiciel concluant au renvoi du Budget au Gouvernement (2).

On a même vu, alors qu'ils étaient entendus par la Commission du Budget, des Ministres soumis à de véritables interpellations tendant à entraîner la Commission à des manifestations nettement en dehors de ses attributions (3), et que leur portée politique faisait du ressort de l'Assemblée elle-même.

Ainsi donc une grande Commission semble justifier dans une certaine mesure la crainte de ceux qui craignaient de créer de nouvelles machines de guerre contre le Gouvernement. Les autres Commissions, par contre, volent leurs préoccupations spécialisées, techniques se neutraliser l'une l'autre, quant à l'action de politique générale. Mais cette Commission des Finances ou Commission du Budget, aux attributions générales étendues à l'attitude politique parfois turbulente, elle a toujours existé. Toujours le Budget, la loi de recettes et dépenses qui régit toutes les Administrations, tous les Ministères, tous les domaines de l'activité gouvernementale a vu son examen et son rapport confiés à une même et seule Com-

(1) Ordre du jour de M. Pelletan, voté le 5 mai 1887 par la Commission du Budget de 1888 :

« La Commission du Budget, estimant que le projet de budget de 1888 ne présente ni au point de vue des économies, ni au point de vue de l'équilibre le caractère exigé par l'état de nos finances et la volonté de la Nation, convaincue qu'elle peut avec confiance réclamer du Ministère une initiative également conforme à ses attributions et à ses déclarations, invite son président à demander au Gouvernement des propositions nouvelles. »

(2) Cette procédure faillit être employée tout récemment encore lors de l'examen du budget de 1922. Devant les compressions jugées insuffisantes du Gouvernement, le rapporteur général, M. Bokanowsky devait, si la Commission avait persisté dans ses intentions premières, déposer un rapport préjudiciel analogue.

(3) Séance de la Commission du Budget du 12 octobre 1911. Question de M. Piou adressée à M. de Selves, ministre des Affaires étrangères.

mission qui fut avant la lettre le type des Commissions permanentes si redoutées. C'est la seule qui se révéla dangereuse pour la stabilité ministérielle et justement elle existait déjà, sans que la réforme récente ait eu besoin de la créer.

Est-ce à dire que la création de Commissions permanentes ne puissent et ne doivent avoir aucune influence sur les rapports du législatif et de l'exécutif ? Nous ne le pensons pas.

Le principe de la séparation des Pouvoirs ne peut être appliqué de façon absolue. Ce serait en tout cas fort dangereux. Des Pouvoirs isolés, s'ignorant les uns les autres sans contact suivi ne pouvant se concerter pour la bonne marche des affaires se heurteraient inévitablement. Sans collaboration prévue, sans transaction possible, l'accord de leurs activités divergentes ne pourraient se réaliser ; leurs conflits resteraient sans solution (1).

(1) M. Mounier. — Pour que les Pouvoirs soient à jamais divisés, il ne faut pas qu'ils soient entièrement divisés. (Cité par M. Paul Deschanel, séance de la Chambre des Députés du 12 mars 1894). Un exemple remarquable d'isolement des Pouvoirs est celui qui est réalisé aux Etats-Unis.

Un exemple remarquable d'isolement des pouvoirs est celui qui est réalisé aux Etats-Unis

Il est intéressant de se rappeler les appréciations suivantes de M. Wilson, qui éclairèrent d'ailleurs d'un jour saisissant les difficultés que devait rencontrer cet auteur lorsque, élevé à la Présidence de la République il eut à faire ratifier par le Sénat le Traité de Paix qu'il avait négocié en 1919 à Paris.

« Le Président n'a point de voix dans les décisions du Sénat au sujet de ses transactions diplomatiques ou au sujet des matières pour lesquelles il le consulte, et cependant si l'on n'a point de voix dans la décision, il n'y a pas consultation. Quand il ferme ses portes et qu'il se rend à la « Session exécutive », le Sénat ferme ses portes au Président aussi bien qu'au reste du Monde. Il ne peut répondre aux objections que fait le Sénat à ses déterminations que par le moyen encombrant et insuffisant d'un message ou par les bons offices d'un Sénateur qui veut bien lui offrir son concours, mais qui n'a point d'autorité. Bien souvent le Président ne peut pas savoir quelles ont été les objections du Sénat. Il est obligé d'aborder cette Assemblée comme un domestique qui confère avec son maître et qui est naturellement plein de respect pour ce maître. Le seul pouvoir qu'il a pour forcer le Sénat à lui obéir c'est son droit d'initiative en matière de négociations. Le Pouvoir lui procure l'occasion d'engager le Pays dans des difficultés telles que celui-se trouve obligé de suivre aux yeux du monde une certaine ligne de conduite et que le Sénat hésite à attirer sur lui une apparence de déshonneur en refusant de ratifier des promesses inconsidérées ou d'approuver des menaces imprudentes du Département d'Etat ». (Gouvernement Congressionnel.)

L'exécutif et le législatif notamment ont besoin de correspondre, de collaborer et par là, inéluctablement, ils agiront l'un sur l'autre. Or, il n'est pas douteux qu'une Assemblée législative, au travail intérieur, mieux distribué, mieux organisé, plus efficace, dont les études préparatoires sur les textes soumis à son examen sont plus sérieuses, aura plus d'autorité vis-à-vis du Gouvernement que si son règlement ne lui permet qu'un examen superficiel, sans coordination, sans vue d'ensemble des projets.

Sous un régime monarchique, sous une Monarchie parlementaire, le Cabinet représente autant et plus peut-être le Roi devant le Parlement qu'il ne représente le Parlement devant le Roi. Le Gouvernement est d'abord serviteur du Roi qui a besoin généralement de se garantir contre la puissance des Assemblées. Sous un tel régime on s'efforcera naturellement de maintenir au sein des Assemblées l'éparpillement des efforts, la dispersion des études qui mènent souvent aux résultats contradictoires. On entretiendra à plaisir la faiblesse des Assemblées afin d'obtenir une indépendance quasi absolue de l'exécutif. Le système des Commissions spéciales sera en faveur.

Par contre, dans une République démocratique où cette crainte des Assemblées est moins vive, on semble devoir admettre beaucoup plus facilement l'institution d'organismes permanents, compétents aux attributions générales (1).

Il ne s'agit pas d'affaiblir le Pouvoir exécutif et de

(1) Bourgeois, 3 février 1890, Chambre des Députés. « Si bien qu'il semble qu'on peut dire que de ces deux systèmes l'un a paru convenir à toutes les époques du régime parlementaire dans lesquelles en face du Parlement, il existait un Pouvoir ayant un droit supérieur, une origine supérieure au Parlement lui-même, pouvoir qui était la couronne et qui voulait se garantir contre la puissance des Assemblées. Ce sont au contraire les Assemblées libérales, progressives, républicaines qui se sont constituées en grandes Commissions parce qu'elles cherchaient dans leur organisation intérieure la puissance nécessaire à leurs délibérations. Et nous pouvons dire que des deux systèmes c'est le nôtre qui a le droit de se réclamer de la véritable tradition démocratique et républicaine ». (J. O., p. 174, 2^e colonne.)

faciliter imprudemment les empiètements des Assemblées sur ses attributions. On répète à l'envie que pour la bonne marche des affaires publiques il faut « un Gouvernement fort. » Cette vieille expression n'a pas vu diminuer son pouvoir de séduction et elle reparait journellement sous la plume des publicistes. Mais il serait opportun de définir ce que l'on entend par « Gouvernement fort ».

Ce pourra être comme nous en avons eu longtemps l'exemple en Prusse et en Allemagne, un Gouvernement fort contre le Parlement, « le Gouvernement représentant la résistance de la Couronne au développement du Pouvoir élu » (1).

Cette indépendance vis-à-vis du Parlement, a-t-on dit, est beaucoup plus indispensable sous un régime républicain où l'exécutif ne peut avoir cette force en lui-même que la tradition, l'hérédité, le souvenir des services rendus, par une dynastie peuvent assurer à un Gouvernement monarchique. Sous une Royauté, notons que cette force du Gouvernement sera une force de conservation, une force de résistance, une force contre le Parlement. On peut, sans doute, l'assurer par l'indépendance de l'exécutif vis-à-vis du législatif ou même par la subordination du second au premier. Mais cette force convient-elle au Gouvernement d'une démocratie ?

Pour ce dernier, il puise sa seule force dans la loi. Le respect de la loi n'est assuré que si elle est incessamment adoptée aux constantes évolutions des milieux sociaux auxquels elle s'applique. Cet ajustement, cette amélioration, dans une démocratie, n'est possible que par les efforts combinés, coordonnés de l'exécutif et du législatif. Cette collaboration des deux Pouvoirs comment se réalise-t-elle ?

En France, le Président de la République a renoncé depuis longtemps à exercer la faculté que lui confère la Constitution de renvoyer, de révoquer, de « démissionner » les Ministres. Lors d'une crise ministérielle il

(1) Bourgeois (même séance).

s'efforce de dégager des dernières manifestations parlementaires, quelle sera la majorité. Le Ministère constitué est une émanation de la majorité des Chambres législatives. C'est une délégation indirecte du Parlement. Le Cabinet ne saurait survivre à un vote défavorable d'une des deux Assemblées, à un refus de crédit qu'il aurait demandé. Contrairement au régime prussien, le Chef de l'Etat ne saurait le maintenir contre la volonté ainsi manifestée du Parlement.

Le Gouvernement n'a pas, par conséquent, à chercher, à imposer une volonté différente de celle du Parlement. Mais il a besoin de la confiance des Assemblées pour vivre et par conséquent il lui faut connaître leur volonté qui représente celle du Pays. Ce n'est pas contre le Parlement qu'il peut être fort, mais selon les paroles de M. Bourgeois, « c'est avec et par les Chambres ; il doit être fort contre les ennemis, contre les tentatives des partis hostiles à l'Etat, fort vis-à-vis de l'Etranger ».

Cette interprétation constante de la volonté du Pays par les manifestations du Parlement, cette collaboration incessante qui fera le Gouvernement fort seront-elles compromises ou facilitées par l'institution des grandes Commissions ? Doit-on conclure comme avait pu le faire M. Francis Charme, en 1890 « où il y aura lutte, où il y aura subordination, cette conséquence est inévitable ». N'y avait-il pas une troisième hypothèse possible, justement celle de l'accord de la collaboration ? Nous verrons d'ailleurs qu'elle s'est le plus généralement réalisée.

Par l'organe des Commissions permanentes et plus facilement que sous le régime des Commissions spéciales éparses, sans vue d'ensemble, le gouvernement se tiendra au courant de l'état d'esprit des Assemblées sur les questions à l'ordre du jour. La Commission permanente n'est pas la Chambre et l'on a pu prétendre qu'il pourrait y avoir divergence de leur opinion respective. Cela est d'autant moins probable que la Commission, par sa permanence et la qualité de ses études, exerce un ascendant mérité sur l'opinion de l'Assemblée. Le mode de recrute-

ment de la Commission qui peut assurer une représentation des groupes politiques à l'image de leur répartition dans l'Assemblée permet, d'ailleurs, un parallélisme presque parfait des opinions de la Chambre et de sa Commission (1).

Le Gouvernement instruit du sentiment des Chambres que reflètent les Commissions permanentes a la plus grande force qu'il puisse acquérir. Il pourra agir en conformité de la volonté du législatif et la collaboration que nous signalions tout à l'heure est seulement possible par là. L'influence que le législatif peut et doit exercer sur le Gouvernement s'exercera sans heurts, en dehors des incidents de séance publique, des coups de théâtre et du brouhaha des Assemblées générales (2).

Le meilleur moyen d'assurer la force au Gouvernement, la stabilité au Ministère est bien certainement d'éviter les malentendus entre lui et la Chambre.

Si avant les grands débats en séance publique les Ministres ont pu prendre contact dans l'atmosphère calme et sereine du travail et de l'étude avec des organes permanents composés à l'image de la Chambre, au fait des grandes questions posées devant l'opinion publique, ils sauront plus facilement éviter le malentendu funeste et feront faire plus sûrement au pays l'économie d'une crise ministérielle.

(1) Nous aurons l'occasion de souligner plus loin le soin de la représentation des partis dans les Comités anglais. La nomination des Commissions permanentes par les groupes assure également en France depuis peu la représentation proportionnelle des partis.

(2) « Pour faciliter cette tâche au Gouvernement nous devons chercher, par notre bonne organisation intérieure, à dégager le plus possible le sentiment vrai de la Chambre elle-même sur toutes les grandes questions qui la préoccupent et qui agitent le pays. Or, lorsque vous aurez constitué, dans un certain nombre de grandes Commissions, des foyers d'où se dégagera la véritable pensée de la majorité de l'Assemblée, lorsque sur chaque ordre d'idées, sur chaque grande réforme attendue par le Pays, le sentiment général aura trouvé dans les grandes Commissions compétentes son expression, sa manifestation déjà certaine, il y aura là à tout moment, pour le Gouvernement une orientation sûre ; il saura ce que veut la Chambre et il le saura, chose nécessaire, avant que la discussion publique l'ait indiqué parce que lorsque le Cabinet attend ce jour pour savoir ce que veut la Chambre, il est trop tard ; le Cabinet est renversé. » (Bourgeois, Chambre des Députés, séance du 3 février 1890.)

La discussion devant ces organismes qualifiés, autorisés, compétents, n'est pas au même diapason qu'en Assemblée générale. En séance publique, il faut grossir les arguments, la politique oratoire qui s'adresse par dessus la Chambre au Pays, à ses exigences, elle demeure volontairement plus fruste, plus entière, elle ne permet guère l'étude objective, lucide, impartiale et dégagée des préoccupations politiques et électorales ; elle se prête mal aux ententes, aux accommodements, aux transactions.

L'opposition en Commission est d'une autre forme et d'une autre nature que celle qui se manifeste en Assemblée générale, à la tribune, qui prend corps par interpellation, par interruptions, qui provoque les mouvements de séance, qui éveille les passions, déchaîne le tumulte, manœuvre dans l'hémicycle, conspire dans les couloirs, s'insinue dans les travées, pour aboutir à l'offensive décisive des « boîtiers ».

L'opposition en Commission permanente n'a pas le caractère d'une opposition politique, le but à atteindre n'est pas pour elle de renverser un ministère mais d'obtenir la modification d'un texte législatif, l'adoption d'un principe juridique, d'une modalité d'application (1).

Cette tendance des grandes Commissions permanentes de borner leur activité à un rôle législatif, voire même technique sans préoccupations de parti, sans intentions de manœuvres contre les hommes du pouvoir, a été notamment constatée en Amérique et mise en lumière par M. Woodrow Wilson qui ne saurait être accusé de partialité en faveur des Comités, puisque son ouvrage

(1) M. Mabile, dans son rapport déposé à la Chambre belge des Représentants, le 7 mai 1921, parlant du contrôle en séance publique indiquait :

« Nous dirons volontiers que c'est là une sorte de contrôle *répressif* qui n'offre aucun des avantages du contrôle organisé, lequel se présente plutôt avec un caractère préventif. Or celui-ci, nous ne le comprenons qu'exercé par des délégations de personnes compétentes, investies d'une fonction permanente et spécialisée, assumant dès lors une certaine responsabilité morale, et dont l'attention, toujours en éveil sur un domaine limité, finira par leur acquérir une certaine expérience des choses avec lesquelles elles auront vécu dans une familiarité constante. »

« Le Gouvernement congressionnel » est une longue critique de leur institution.

M. Wilson apporte cette affirmation qui illustre remarquablement notre démonstration :

« Les rapports des Comités sur lesquels les débats s'engagent ne sont soutenus ni par l'un ni par l'autre parti, ils représentent purement et simplement les recommandations d'un petit corps de membres appartenant aux deux partis ; il se peut fort bien qu'ils divisent les votes du parti auquel la majorité des Comités appartient, comme il se peut qu'ils rencontrent de l'opposition de l'autre côté de la Chambre. S'ils sont adoptés, ce n'est pas le triomphe d'un parti. S'ils sont repoussés, ce n'est pas la défaite d'un parti. Ce ne sont rien de plus que les propositions d'un Comité mixte ; elles peuvent être rejetées sans désavantage politique ni pour l'un ni pour l'autre parti, sans blâme pour le Comité, comme elles peuvent être adoptées sans compliments pour le Comité ni avantages politiques pour l'un des deux partis » (1).

Il y a lieu de remarquer d'ailleurs que cette absence d'intentions politiques dans les décisions des Comités est critiquée par M. Wilson qui n'hésite pas à préconiser des Comités qui ne contiendraient que des représentants du parti ayant la majorité. De pareils Comités perdraient selon nous les avantages que nous nous plaçons à reconnaître aux grandes Commissions permanentes (2).

c) *Atténuation de la responsabilité ministérielle.* — L'opposition à la création des grandes Commissions permanentes prend alors une forme plus subtile, on convient que la Commission ne saurait se substituer au Ministre, on admet que la stabilité des Ministères ne se trouve pas plus compromise, mais, dit-on, vous portez atteinte à la tradition constitutionnelle, vous foulez aux pieds les grands principes du droit public, car vous consacrez cette atténuation de la responsabilité ministérielle qui constitue la plus dangereuse, car la plus sournoise perversion du Gouvernement parlementaire.

(1) « Le Gouvernement Congressionnel ». (Edition Girard et Brière.)

(2) Voir infra, p. 102.

Le régime parlementaire exige certes que les Chambres ne se bornent pas à la confection des lois, ne se limitent pas à la besogne législative, elles doivent aussi contrôler l'action du Gouvernement (1). A côté de leurs attributions législatives, elles ont des attributions politiques.

Mais ce contrôle devrait s'exercer de la façon suivante : Les Ministres agiraient en toute indépendance au mieux des intérêts de la Nation. Leur conscience seule devrait les guider. Ils seraient alors pleinement responsables ayant été seuls juges de la conduite qu'ils devaient choisir. Ils dirigeraient ainsi véritablement la politique générale, constitueraient la majorité d'après leurs actes mêmes.

Après l'action gouvernementale et seulement après, il y aurait place pour le contrôle parlementaire, contrôle qui s'exercerait seulement sur les actes accomplis sur les mesures prises par les Ministres en dehors de toute

(1) Voici comment M. Wilson apprécie l'importance de ces fonctions des Chambres :

« La législation n'est pas plus importante qu'une surveillance attentive de l'administration ; elle est même moins importante que l'instruction et la direction politique que le peuple pourrait recevoir d'une assemblée qui discuterait publiquement au grand jour, toutes les affaires nationales. Il n'existe point de législature semblable à la nôtre qui se livre exclusivement comme le fait notre Congrès à l'œuvre de législation ». (Le Gouvernement congressionnel).

M. Wilson se plaint d'ailleurs vivement (p. 315) de ce que l'organisation des comités conduisent le Congrès à se cantonner exclusivement dans la besogne de confection des lois, ce qui a dû étonner ceux qui craignaient les empiètements des grandes Commissions sur l'action gouvernementale.

De même, dans un rapport déposé à la Chambre belge des représentants (séance du 7 mai 1920, n° 263), M. Mabille affirmait : « On perd trop souvent de vue que la mission du Parlement n'est pas seulement de faire des lois ; elle est aussi d'en contrôler l'application ».

« A quoi servirait d'entourer de tant de précautions la confection des lois si nul regard ne pouvait en surveiller l'exécution, si leur application était laissée à la routine, à l'imperitie ou à l'arbitraire ? — L'intérêt du Gouvernement est qu'un tel contrôle s'exerce bienveillant mais continu et vigilant : sa responsabilité s'en trouvera diminuée d'autant. Et qu'on ne dise pas que c'est là une emprise sur l'exécutif. Tous reconnaissent que celui-ci doit agir librement pour l'exécution des lois : aucune entrave ne peut être apportée à son droit d'initiative et à son pouvoir d'administration. Mais il agit sous sa responsabilité et celle-ci serait dérisoire si on ne pouvait lui demander compte de l'usage qu'il fait de sa liberté d'action ».

influence. Les Ministres véritablement indépendants dans l'action assureraient manifestement l'entière responsabilité de leurs actes devant le Parlement. C'est la responsabilité prévue à l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 : « Les Ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels ».

Cette organisation des pouvoirs publics n'est pas universellement appliquée. La Constitution des Etats-Unis d'Amérique n'admet pas la responsabilité des Ministres devant les Chambres, devant le Congrès.

Les Secrétaires ou Ministres^e américains choisis en dehors des Chambres, nommés par le Président de la République, ne sont responsables que devant lui. Il les nomme et les révoque à son gré, sans avoir théoriquement à se soucier en aucune façon de l'opposition que leur action soulève au sein des Chambres (1). Les Ministres n'ont d'ailleurs pas leurs entrées aux Assemblées législatives. Les institutions américaines réalisent une pleine indépendance des pouvoirs.

Ceux-ci peuvent être détenus par des partis différents. Le Président de la République peut très bien voir son parti en minorité à la Chambre des représentants ou au Sénat. Les Ministres qu'il nomme peuvent représenter des tendances absolument différentes, voire même opposées de celles des Assemblées législatives. Cela ne manque pas (on l'a vu en 1919) d'avoir parfois de réels inconvénients (2).

(1) « Les Secrétaires (Ministres) ne sont pas assez libres pour avoir une politique indépendante, mais ils le sont assez pour être de médiocres serviteurs, parce que le Congrès ne peut pas les gouverner. Une fois installés, la possession de leurs fonctions ne dépend pas de la volonté du Congrès. S'ils plaisent au Président et qu'ils s'entendent avec leurs collègues, ils n'ont pas à se préoccuper sérieusement du déplaisir des Chambres à moins qu'ils ne s'exposent follement par un crime à être jugés par le Congrès ». (Le Gouvernement congressionnel : W. E. Wilson).

(2) « Tout coupable soupçonné d'un méfait peut faire retomber sa responsabilité sur ses camarades. Le Congrès est-il accusé d'avoir fait des lois corrompues, imparfaites ou insensées ? Il peut

En France et en Angleterre le résultat du régime parlementaire est de faire du Gouvernement le représentant de la majorité des Chambres. Aux Etats-Unis, au contraire, aucun organe gouvernemental ne la représente, ni le Président de la République élu en dehors du Congrès, ni les Ministres, ni les Comités aux préoccupations beaucoup plus techniques (et notamment législatives et juridiques) que politiques, ni le Président du Sénat élu en même temps que le Président de la République. Le speaker de la Chambre est bien l'élu de la majorité de la Chambre des Représentants, mais si grande que puisse être son action, elle demeure du domaine purement législatif. Il ne peut faire figure d'homme de gouvernement.

Cette absence de tout rapport de dépendance de l'exécutif au législatif présente, nous l'avons indiqué, de très grands dangers. D'excellents esprits ont d'ailleurs depuis longtemps proposé en Amérique l'institution d'un régime de responsabilité ministérielle (1). Il importe de veiller à sa réalisation et à son maintien.

Si ce régime présente donc de gros avantages et si contrairement à l'organisation américaine, il implique, il entraîne des relations étroites du Gouvernement et des Chambres, il y a lieu d'examiner si son principe ne se

répondre qu'il est obligé de suivre à la hâte ses Comités ou de ne faire que parler ; il ne peut rien si un Comité le pousse à son insu, dans des entreprises injustes ou absurdes. Si l'administration commet des erreurs et se précipite dans toutes sortes de difficultés, les secrétaires se hâtent de donner comme excuse les ordres déraisonnables et imprudents du Congrès, et le Congrès blâme les Secrétaires. Les Secrétaires affirment que tout le mal aurait été évité s'ils avaient été autorisés à proposer les mesures nécessaires, et les hommes qui ont voté les mesures existantes avouent à leur tour qu'ils désespèrent d'avoir un bon Gouvernement tant qu'ils sont obligés de confier l'exécution de leurs lois à l'incompétence et à la maladresse d'hommes nommés par un autre homme et responsables devant lui. Comment le maître d'école, je veux dire la Nation, peut-il savoir que c'est l'élève qu'il faut fouetter ». (W. Wilson, Gouvernement congressionnel.)

(1) Paul Deschanel, Chambre des Députés, 12 mars 1894 : « Et alors qu'est-il arrivé ? C'est que depuis une trentaine d'années il s'est produit dans la fraction éclairée de l'opinion un mouvement très sérieux en faveur de la responsabilité ministérielle ; et même au moment de la guerre de Secession, la Constitution réformée du Sud l'avait établie. »

trouve pas, en fait, faussé par la création de grandes Commissions permanentes.

Les Assemblées contrôlant les actes du Gouvernement, provoquant à leur gré la chute des Ministères, obligent le Cabinet à gouverner suivant le vœu de sa majorité. Le Cabinet n'est en fait, selon l'expression anglaise, qu'un « Comité du Parlement » (1), nous dirons volontiers qu'une délégation indirecte du Parlement. Mais les hommes d'Etat dont le maintien au pouvoir dépend de la conformité de leurs actions au sentiment des Chambres ne seront-ils pas incités à recueillir, à provoquer même, les indications préalables des Assemblées. Et, d'autre part, si au sein du Parlement des organismes permanents se trouvent tant pour l'élaboration des textes législatifs que pour le contrôle de l'action gouvernementale en relations constantes avec les Ministres, n'exerceront-ils pas de ce fait même une influence décisive sur la conduite de ceux-ci. Mieux, si ces Commissions manifestent leur opinion sur les problèmes de l'heure, par ordre du jour ou motion, par toute décision ou délibération votée, proclamée, certaine, le Gouvernement ne se trouverait-il singulièrement moins exposé s'il lui conformait ses actes. Le Ministre qui a commis un acte de sa fonction, après avoir reçu l'approbation préalable d'une Commission ou une mise en demeure, voit sans aucun doute sa responsabilité devant la Chambre diminuée. Le contrôle *a posteriori*, ne peut plus s'exercer puisque la Chambre ou son émanation directe a donné elle-même l'impulsion. Il y a là de toute évidence atténuation de la responsabilité ministérielle. Quels en sont les dangers ? et quelle part incombe au système des grandes Commissions permanentes ?

Tout d'abord, remarquons que si la responsabilité

(1) Les Anglais emploient même cette autre expression « party committee » pour désigner le cabinet, Comité de parti. M. de Franqueville avait pu définir le Gouvernement anglais : « la représentation d'un grand parti politique dont il doit faire prévaloir les vues, les principes et les idées ». (Le Gouvernement et le Parlement britanniques.)

ministérielle fait de par son jeu même du Président du Conseil le chef de la majorité, elle entraîne la contrepartie qu'exprime l'aveu ici plus que jamais applicable : « je suis leur chef, il faut bien que je les suive ». Chef de la majorité, le Premier, s'il veut rester au pouvoir en est aussi le prisonnier. On a pu redouter l'influence d'éléments irresponsables et notamment des Commissions permanentes. Il n'y a certes pas lieu de craindre la résurrection des Comités conventionnels, forme révolutionnaire de l'exécutif.

Mais on s'indigne de voir soumis aux Commissions permanentes et avant leur exécution des actes du domaine de l'exécutif. « On a vu parfois, protestait Léon Say (1) des Ministres demander des consultations de la Commission du budget pour savoir s'il fallait ou non modifier le cahier des charges d'une adjudication ou pour prendre telle autre résolution. On a perdu la notion de la différence qu'il y a entre des lois, des arrêtés et des décrets. C'est une véritable perversion du Gouvernement parlementaire. »

Le contrôle *a posteriori* est-il toujours le seul réalisable ? Le vote de crédits, chapitre par chapitre, n'implique-t-il pas au contraire un contrôle avant la lettre, une appréciation avant l'exécution, et qui a une signification précise pour l'emploi même des sommes mises à la disposition du Gouvernement. Les Chambres ont pris habitude, en outre, ce qui est assez révélateur de leur état d'esprit, de leurs intentions, de faire au budget des diminutions à titre d'indication. De même, les interpellations adressées au Gouvernement suivant la formule traditionnelle « sur les mesures qu'il compte prendre... » sont closes, après des débats très significatifs, par des ordres du jour traçant parfois d'une façon très précise la conduite des Ministres. Ne comportent-elles pas un désaisissement, tout au moins partiel, du pouvoir de contrôle après exécution.

(1) Léon Say. Le budget devant les Chambres, *Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1885.

Dans cet ordre d'idées, rien n'est encore plus frappant que la pratique des propositions de résolution « invitant le Gouvernement » à accomplir tel ou tel acte de sa compétence.

L'importance du vote préalable des crédits est telle qu'elle suffit pour permettre aux Assemblées législatives, sous un régime de séparation absolue des pouvoirs comme aux Etats-Unis, d'exercer un contrôle et une influence très efficace sur le Gouvernement.

L'influence de la création de grandes Commissions permanentes dans le sens de l'atténuation de la responsabilité ministérielle nous paraît d'ailleurs d'autant moins importante que l'action préalable condamnée s'exercera le plus souvent au sujet de problèmes pour lesquels la question de confiance ne serait pas posée, pour lesquels la responsabilité ministérielle n'aurait pas à jouer, pour lesquels, quoique l'on dise, on renverse rarement un ministère.

Nous l'avons établi, les interventions des grandes Commissions sont rarement du domaine de la politique pure. Celle-ci est par contre, à très juste titre, la préoccupation des groupes qui au sein des Assemblées sont censés représenter les grands partis de l'opinion publique. De fait, il semble bien que cette atténuation de la responsabilité ministérielle soit plus facilement le résultat de l'organisation des groupes politiques et des groupements de groupes.

Les grandes Commissions permanentes, surtout avec leur mode de nomination actuel, contiennent des délégués de tous les groupes. Elles ne sont pas de par leur formation même propres à une action politique, à des manœuvres antiministérielles. Les groupes eux sont créés pour cela ; ce n'est pas la compétence qui rassemble chez eux leurs éléments, c'est l'identité des opinions politiques qui unit pour l'action commune.

Une coalition de plusieurs de ces groupes qui représente la majorité d'une Assemblée est autrement plus forte vis-à-vis du Ministère que ne peut l'être une Commission permanente. C'est donc devant des groupes qu'il

importe au Ministère de justifier sa conduite et au besoin de la faire approuver par avance. C'est par eux que la responsabilité peut être atténuée et elle l'a été en fait.

En effet, il n'est pas indifférent de rappeler à ce sujet l'influence profonde de la Délégation des gauches de 1902 à 1905 à la Chambre des Députés. Cet organisme, constitué de représentants en nombre proportionnel, d'un ensemble de groupes formant la majorité républicaine de la Chambre, était chargé de l'examen des grosses questions de politique générale ; en liaison constante avec le Ministère, il lui faisait connaître en permanence l'opinion de la majorité de la Chambre. Approuvé par lui, le Gouvernement était assuré de sa majorité. La responsabilité ministérielle ne s'exerçait plus devant l'Assemblée.

La vie de la Délégation des Gauches marque d'ailleurs une des trop exceptionnelles périodes de stabilité gouvernementale que notre pays ait connue.

La controverse qui s'élève au sujet du rôle que les Commissions permanentes doivent être appelées à jouer, est loin d'être définitivement close. Elle renaît chaque jour. Il s'agit au fond de savoir si la Commission permanente doit se borner au travail d'élaboration de textes législatifs et au contrôle des actes accomplis de l'activité gouvernementale et administrative. Ne doit-elle pas, en outre, par son action directe sur le Gouvernement, suggérer, inspirer, provoquer des décisions du pouvoir exécutif.

Cette troisième forme du travail des Commissions permanentes est considérée le plus souvent comme un redoutable retour aux errements des Comités conventionnels. Il y a là quelque exagération. Nous avons précédemment montré les conditions spéciales du fonctionnement de ces Comités. Les circonstances ne sont plus aujourd'hui les mêmes. Il est fort intéressant de remarquer d'ailleurs que les partisans de l'extension indiquée des attributions des Commissions permanentes se rencontrent au sein des partis politiques les plus divers. C'est ainsi que la question fut posée à nouveau récemment devant la Chambre

par une proposition de résolution déposée le 27 décembre 1919 par M. Marin, député républicain modéré. Voici comment il s'exprimait dans son exposé des motifs :

« A la préparation du travail *législatif* des Chambres et à l'exercice de leur *contrôle* sur l'exécution des lois votées ou des mesures prises, ne se limite plus aujourd'hui la tâche des grandes Commissions.

Si Parlement et Gouvernement ont et doivent conserver des rôles *nettement séparés*, il est arrivé que, devant les *défaillances* du Gouvernement et surtout des administrations qui règnent généralement sous son nom, les Commissions ont dû non seulement contrôler mais encore suggérer quand ils manquaient, à des moments décisifs, des *directives* et des *programmes*.

Sans qu'on soit, en effet, obligé d'avoir recours à l'artifice qui consiste à utiliser le *droit d'initiative*, appartenant à chacun des membres de la Chambre de déposer des propositions de loi ou à cet autre artifice que les propositions de *résolution* représentent encore dans leur débilité, la *collaboration du Parlement et du Gouvernement* implique pour les grandes Commissions la nécessité discrète et mesurée, mais absolue dans les cas de *carence gouvernementale* ou d'*insuffisance administrative* d'être capables de contribuer au travail d'orientation de notre politique en chaque domaine en suggérant ou en appréciant des directives et des programmes.

Rien n'est plus facile pratiquement, malgré l'apparence qui a tant abusé les théoriciens du parlementarisme, que d'empêcher là toute *confusion* des pouvoirs et des *responsabilités*. Rien n'est plus fécond que cette collaboration des connaissances où des *compétences techniques* apportent un esprit politique *large et novateur*, un sens profond des responsabilités avec des administrations aujourd'hui trop souvent *routinières* et *irresponsables* ; l'histoire de la guerre montrera par cent exemples l'heureux effet des suggestions ou des oppositions parlementaires vis-à-vis des programmes administratifs *vides, absurdes ou périlleux*. »

On voit avec quelle vigueur M. Marin, que l'on ne peut considérer comme une révolutionnaire, défend un fonctionnement des Commissions permanentes qui impliquerait une atténuation manifeste de la responsabilité ministérielle.

La Commission du règlement ne retint pas la proposition Marin, ainsi que l'expose M. Barthélemy dans son

rapport. Repoussant le parallélisme des Commissions permanentes et des départements ministériels, la Commission entendait justement protéger le Gouvernement contre le travail d'initiative que voulait instituer, faciliter M. Marin.

De sérieuses oppositions subsistent à ce sujet, mais il est à remarquer qu'en fait, dans l'organisation actuellement en vigueur, on ne peut éviter cette influence réciproque des Chambres et du Gouvernement que certains redoutent encore. Cette collaboration d'organismes permanents compétents avec le Gouvernement est d'ailleurs, nous l'avons montré, particulièrement fructueuse et parfaitement désirable. Elle a été remarquablement bienfaisante pendant la guerre.

Le souci de conserver à cette collaboration le caractère d'une « collaboration de pouvoirs séparés » ne doit pas en compromettre l'efficacité en nous conduisant à lui refuser toute organisation véritable et la reconnaissance officielle qui est nécessaire à son fonctionnement.

§ 3. *L'INDEPENDANCE DES ASSEMBLEES POLITIQUES ET LES COMMISSIONS PERMANENTES.* — Si l'adoption du système des Commissions permanentes avait paru dangereuse pour l'action et la stabilité du Gouvernement, elle n'avait pas fait naître, dans beaucoup d'esprits, de craintes moins vives pour l'indépendance des Assemblées.

On redoutait de réduire les Assemblées à un rôle secondaire et on ne manquait de s'exprimer avec quelque vivacité à ce sujet. « Dans chaque Comité, affirmait Ferdinand de Lasteyrie en 1848, il y aura des membres qui commenceront par être les meneurs de ces Comités et qui, par contre-coup, deviendront les meneurs de l'Assemblée. » Il est vrai que les vieux parlementaires, ceux tout au moins qui avaient l'expérience acquise dans les précédentes Assemblées, répondaient déjà fort justement avec Dufaure « Pression sur l'Assemblée ? Que veux-on dire ? Est-ce que vous vous sentirez opprimés parce qu'on

vous apportera un travail mieux élaboré, plus approfondi, plus impartialement étudié, plus rapidement présenté ? sera-ce là une oppression ? »

Et de fait observons, tout d'abord, que les Commissions permanentes n'ont que les pouvoirs que la Chambre veut bien leur donner ; leurs travaux sont provoqués par un renvoi prononcé par l'Assemblée qui statue, nous le verrons plus loin, en toute indépendance. « Les Comités, soulignait Vivien en 1848, ne sont qu'un pouvoir réfléchi, ils ne saisissent pas, ils sont saisis ». M. Léon Bourgeois eut l'occasion de reprendre l'argument en 1890. Les Commissions permanentes, indiquait-il, « ne sont pas investies d'un mandat général pour connaître de toutes les affaires mais simplement désignées comme ayant une aptitude à recevoir une série de mandats spéciaux pour une série de questions connexes » (1).

On ne manque de répondre qu'en fait la Commission permanente peut prendre l'initiative puisque un de ses membres peut toujours déposer sur le bureau de la Chambre une proposition sur le sujet qu'elle désire examiner. En réalité, même dans ce cas, c'est la Chambre qui, en toute indépendance, décide du renvoi à cette Commission permanente. Elle peut, ce qui est arrivé, renvoyer la proposition à l'examen d'une autre Commission permanente, elle peut aussi décider la constitution d'une Commission spéciale, car si les Commissions spéciales sont devenues l'exception, leur constitution même sous le régime normal des Commissions permanentes n'en demeure pas moins possible. Ces décisions sont prises en toute indépendance par l'Assemblée, rien ne l'oblige à prononcer automatiquement le renvoi à la Commission permanente compétente. Ce renvoi est le plus courant, il est prévu sauf décision contraire, mais cette décision contraire, la Chambre a aujourd'hui toute latitude pour la prendre aussi souvent qu'il lui plait. Si, en fait, l'Assem-

(1) Chambre des Députés, séance du 3 février 1890, page 176, 3^e colonne.

blée n'a que très rarement recours à la Constitution de Commission spéciale, c'est qu'elle se rend compte de l'excellence du fonctionnement des Commissions permanentes, de la rapidité de leurs travaux, de la compétence mieux assurée de leurs membres ; c'est qu'elle n'est pas effrayée par l'expérience, qu'elle ne redoute pas du tout de se voir brimée, de perdre l'indépendance de son jugement et c'est tout en faveur du système des Commissions permanentes.

Les exemples historiques des conflits qui ont pu être soulevés entre l'Assemblée de 1848 et ses Comités, comme celui que l'initiative de Billaut (1) provoqua montrent, d'ailleurs, par leur contraste avec la bonne entente actuelle que l'application sincère du régime des grandes Commissions a éteint toute défiance des Assemblées contre leurs organes permanents d'étude.

Quant à l'accusation qui a été portée contre les grandes Commissions mais surtout contre les Comités américains, de fractionner le travail d'élaboration des lois et de rompre par là dangereusement l'unité de législation, elle n'est pas non plus très impressionnante ; si l'on pouvait craindre l'isolement des Commissions permanentes pour leurs études et le danger pour elles de ne pas avoir assez facilement une vue d'ensemble des intérêts généraux du pays, que pourrait-on dire vraiment des Commissions spéciales. Si les travaux préliminaires, si les recommandations des grandes Commissions devaient être à ce point redoutables pour les Assemblées, combien plus néfastes leur serait l'influence des Commissions spéciales. Celles-ci sont désignées pour l'examen d'un seul projet ; leur isolement est beaucoup plus dangereux puisqu'elles ignorent tout des travaux d'autres Commissions sur des projets du

(1) Billaut avait déposé, au nom du Comité des Finances et sans que celui-ci ait été saisi de la question, un rapport sur l'état des finances où il concluait d'ailleurs par un projet de décret.

Après la protestation du Ministre des Finances qui souligna la suppression irrégulière d'un degré de délibération (la prise en considération), Billaut et le Comité des Finances n'insisterent pas devant l'opposition bien évidente de l'Assemblée.

même ordre ; pour deux questions connexes des projets tout différents peuvent être élaborés (1).

Les Commissions permanentes ont au contraire une compétence assez étendue pour envisager les problèmes sous un aspect suffisamment général ; la liaison entre elles est aussi fort aisée.

Il a été dit, en outre, que les projets des grandes Commissions devaient, à juste titre, inquiéter l'Assemblée parce que ces Commissions, du fait même de leur permanence, pouvaient ne plus représenter la tendance générale de la Chambre. Cette objection est, *a priori*, beaucoup moins justifiée depuis que la Chambre des Députés élit ses Commissions permanentes pour un an (2) et non plus pour une législature comme précédemment. Le Sénat élit lui aussi ses Commissions générales pour un an (3).

Mais d'ailleurs le même inconvénient existait pour les Commissions spéciales car il faut envisager non pas la théorie du régime antérieur, il faut se rappeler sa réalisation pratique.

Nous avons vu qu'à la Chambre le plus souvent on renvoyait à une Commission déjà constituée toute une série de projets connexes à la première proposition pour laquelle elle avait été constituée. Une pareille Commission parvenait ainsi à durer les quatre ans à la législature. Au Sénat, une semblable Commission pouvait durer un quart de siècle. La tendance générale actuelle de l'Assemblée pouvait donc avec ce système être beaucoup plus mal représentée que dans les Commissions permanentes.

Le gros inconvénient que l'on reprochait au régime des Commissions permanentes et qui mérite d'être réfuté plus longuement était le suivant. Le nouveau système, avan-

(1) Léon Bourgeois, Chambre des Députés, 3 février 1890 : « Ces innombrables Commissions chargées chacune d'étudier un petit projet spécial n'ont pas le droit de s'enquérir dans quel sens travaille à côté et en même temps qu'elle telle ou telle autre Commission sur un projet analogue. »

(2) Règlement Chambre des Députés, art. 11, modifié par résolution du 27 janvier 1920.

(3) Règlement du Sénat, art. 15, 1^{er} alinéa, modifié par la résolution du 25 novembre 1920, 18 janvier 1921.

gait-on, compromettra, réduira, annihilera la procédure oratoire au sein des Assemblées, il supprimera l'importance et l'efficacité du travail en séance publique, les Députés ou les Sénateurs privés en fait de l'initiative ne pourront plus, par la suite, qu'entériner les décisions des Commissions.

Pour démontrer le caractère inéluctable de ces résultats on présentait l'exemple de l'organisation des Comités aux Etats-Unis, exemple qu'il y a lieu d'examiner. Aux Etats-Unis les règlements, la tradition, les usages, ont été établis uniquement dans le but de favoriser, de permettre l'élaboration des lois. C'est la besogne purement législative des Chambres qui a été envisagée.

« Le Congrès se hâte toujours tant qu'il peut de faire des lois. Le premier but de ses règlements, c'est de faciliter la législation. Les usages sont le fruit de la diligence qu'il apporte à faire des lois, qu'il s'occupe de choses petites ou grandes, frivoles ou sérieuses, son but est d'avoir toujours une loi sur le métier. Son caractère est essentiellement législatif. S'il ne peut pas régler toutes les questions qui lui sont soumises chaque semaine, c'est son malheur et non sa faute ; c'est parce que ses facultés sont limitées par la nature, mais ses désirs sont sans bornes. Si son système de Comités est incapable de faire voter plus de un pour cent des projets de loi qui sont présentés, il est cependant certain que le mobile de tous les actes de sa vie, c'est le désir d'examiner rapidement tous ces projets. C'est pourquoi, si la législation était le principal objet auquel il doit consacrer son temps, on serait forcé d'admirer ces règlements bien faits pour l'expédition hâtive des affaires et ces coutumes inexorables dont le but est de faciliter la confection des lois (1) ».

Mais ce désir d'assurer la besogne législative des Chambres semble avoir conduit à des règles d'une rigueur excessive ; en réalité, on a souvent protesté aux Etats-Unis contre un état de quasi-servitude où seraient réduites les Assemblées devant les Comités.

M. Wilson s'exprimait ainsi (2) :

Les prérogatives des Comités représentent quelque chose de

(1) M. Wilson, « Le Gouvernement congressionnel », p. 315.

(2), M. Wilson, « Le Gouvernement congressionnel », p. 88.

plus qu'une simple division commode du travail... Dans la forme, les Comités ne font que classer les différents sujets introduits par leurs membres individuellement et les préparer avec soin et après une minutieuse investigation pour la délibération et l'action finales de la Chambre; en réalité, ils dictent la marche à suivre, ne se contentant pas d'indiquer à la Chambre les décisions à prendre, mais mesurant à leur volonté les occasions qui lui seront données de discuter et de délibérer. La Chambre siège non pour discuter sérieusement mais pour sanctionner aussi promptement que possible les conclusions de ses Comités.

Le régime des Comités qui y fut instauré dès le début de l'application de la Constitution de 1787 avait donc aux Etats-Unis imprimé aux débats des Chambres une physionomie que nous ne leur connaissons pas en France. Il y a lieu d'examiner si nous devons craindre une même outrancière influence de l'adoption du système des grandes Commissions. Nous allons voir qu'en fait des conditions particulières aux Etats-Unis et qui n'étaient pas réalisées chez nous, ont amené les résultats que M. Wilson dénonçait.

Tout d'abord la suprématie des Comités pour la conduite des débats ne devait pas être ici aussi facilement établie puisque, ainsi que nous l'avons indiqué, les Assemblées gardaient le privilège de la décision du renvoi aux Commissions avec la faculté qui échappait aux Chambres américaines de constituer à sa guise, pour un projet déterminé, une Commission spéciale.

De plus, des délais minima ont été prévus par nos règlements pour le dépôt des rapports. Par là est évité ce dont se plaignait à juste titre M. Wilson et ce que nous appellerons volontiers l'enterrement des « bills ». Les Comités américains usaient trop facilement du procédé qui consistait à ne déposer aucun rapport sur les propositions des membres de l'Assemblée dont ils ne jugeaient pas la discussion opportune. Ils conservaient ainsi la haute direction des débats, éliminant tous les sujets qui ne leur convenaient pas.

Mais ce qui achève de faire des Comités les maîtres exigeants des Assemblées du Congrès, c'est le rôle pré-

pondérant, quasi-despotique du Président et du Rapporteur du Comité dans la discussion en séance publique. L'ordre du jour des Assemblées est d'abord si chargé qu'il faut, pour l'inscription des projets pour la séance publique, que les Présidents des Comités luttent de vitesse et de ruse, ils s'empressent de faire établir les rapports sur les questions qui les intéressent, ils intriguent pour obtenir un tour de faveur, marchandant, se faisant des concessions réciproques. Lorsque l'inscription à l'ordre du jour est obtenu, il est généralement accordé au rapporteur une heure pour obtenir le vote du projet et il dirige tyranniquement la discussion ; c'est lui, le rapporteur, qui accorde aux membres de l'Assemblée quelques minutes pour placer leurs observations. Il est inutile d'essayer d'intervenir sans s'être, au préalable entendu avec lui. Le speaker écarte résolument du débat tous ceux qui n'ont obtenu l'agrément du rapporteur ou qui ont omis de l'en aviser personnellement.

Le speaker est armé pour éloigner les importuns de la tribune d'une arme redoutable dont il use très aisément. C'est la question préalable qui est régulièrement votée par la Chambre. M. Paul Deschanel pouvait affirmer « La plupart du temps la Chambre se borne à enregistrer des délibérations des Comités ; toute délibération sérieuse est supprimée. J'ai vu expédier des budgets en huit ou dix jours. De sorte que les lois sont l'œuvre non de la majorité du Congrès mais de la majorité d'un Comité » (1).

Cette rapide esquisse montre l'influence formidable des représentants des Comités aux Etats-Unis sur la conduite des discussions publiques (2), elle montre aussi que l'organisation et les usages tous différents en France ne pouvaient donner à craindre pareille emprise des grandes Commissions sur les Assemblées. Chez nous

(1) Chambre des Députés, séance du 12 mars 1894.

(2) « M. Wilson comparait en ces termes le système européen et le système américain : « La Chambre des Communes a ses Comités, même ses Comités permanents, mais ils sont de l'ancienne mode qui consiste à faire simplement des enquêtes et des rapports et non du nouveau type américain, c'est-à-dire de ceux qui préparent et dirigent la législation. »

notamment, on ne recourt à la clôture, même contre les plus puérils bavardages, qu'à la dernière extrémité. La conduite des débats, suivant des règlements d'ailleurs beaucoup moins draconiens, incombe effectivement au Président de l'Assemblée qui présente d'autres garanties d'impartialité que le rapporteur.

Le résultat aux Etats-Unis est de bannir des Assemblées l'esprit de discussion. Pas de discussion générale, pas de larges débats, pas de combat de principes. On serait tenté de s'en réjouir complètement quand on voit en France les méfaits de l'éloquence intarissable, la perte insensée du temps dans les Assemblées pour des discussions qui parfois, de l'aveu de tous, ne peuvent avoir aucun résultat.

Il faut remarquer cependant que les travaux des Comités ne sauraient remplacer entièrement les débats de l'Assemblée. Ils présentent, en effet, ce gros inconvénient de n'être point publics, sans commentaires de la presse ou de ne demeurer l'objet que de comptes rendus inexacts et tendancieux ; ils ne parviennent pas ou parviennent mal à l'opinion.

Le pays ne se trouve pas saisi de ces discussions qui, suivant le régime américain, seront bien souvent les seules que les projets provoqueront à l'intérieur des Assemblées. Cette objection, nous le verrons tout à l'heure, n'est pas sans valeur.

Il y a lieu de considérer le caractère que peuvent prendre en fait les débats devant l'Assemblée américaine. Il n'y a certes pas de longues discussions de principe, mais il peut arriver cependant que par des moyens détournés, par une mesquine obstruction (refus de voter ou motions dilatoires) un parti qui ne prend pas sur lui de soulever des discussions générales que le pays n'est d'ailleurs pas accoutumé à suivre, fasse momentanément échec à un projet de loi pour attirer l'attention de l'opinion. La perte de temps n'est alors pas évitée et de plus on n'a pas l'avantage de faire l'opinion juge des arguments invoqués de part et d'autre.

Les votes des Assemblées demeurent trop souvent Amérique des énigmes pour les citoyens ; aucune discussion publique véritable ne les précèdent, leur sens est seulement perceptible pour une petite minorité d'initiés. De plus, l'éducation politique du pays est avec ce système bien difficile. Nous l'avons déjà marqué, la constitution des partis n'est guère possible au sein des Comités. Comme les séances publiques des Chambres avec leur ordre du jour et leurs débats réglés, canalisés, tronqués, suivant le mode que nous avons indiqué, ne sont pas, elles non plus, propices à la révélation des tendances politiques, à la discrimination et à la répartition des partis, les membres du Congrès se réunissent en « Caucus », c'est-à-dire en séances privées où les questions générales sont examinées, où les partis décident de leur tactique (1).

Le caractère secret de presque toutes les délibérations d'ordre politique gêne notre conception de la vie politique. Nous aimons qu'à la clarté, si clarté il y a, des grands débats publics, l'éducation politique du pays soit possible ; nous désirons que par ces manifestations oratoires, les partis prennent conscience d'eux-mêmes, qu'ils se révèlent, avec leur force, leur doctrine, leurs chefs, c'est

(1) M. Wilson. — Le Gouvernement congressionnel. — Conclusion) :

« Plutôt que d'exposer imprudemment devant le pays les divergences des opinions qui menacent de se produire ou qui se sont déjà produites parmi ses membres, chaque parti se hâte d'écarter les discussions qui pourraient entraîner une scission dans les séances du Congrès, où les orateurs seraient exposés à se laisser aller trop précipitamment à l'insubordination ; chaque parti se rend à de paisibles réunions secrètes où l'on peut rassurer les scrupules mis en éveil ou guérir les désaccords avec le baume d'un compromis ou les calmer en montrant l'avantage politique de l'union. « Le Caucus » est le terrain d'exercice des partis. C'est là que se fortifie et se renouvelle la discipline, c'est là que le pas et la tenue redeviennent uniformes. Les votes et les discussions de la Chambre ne sont généralement que les mouvements d'une sorte de parade à laquelle on se prépare par les exercices du « Caucus ». On voit facilement combien il serait difficile à un parti de marcher ensemble au milieu de ces allées et venues des Comités dans tous les sens, s'il ne se réunissait pas de temps à autre en « Caucus » pour se rendre compte de ses opinions et s'engager de nouveau à être éternellement d'accord. »

ce qui avait été très adroitement mis en lumière par Francis Charmes en 1890 (1) : « Les partis ont besoin vis-à-vis du pays, et j'ajoute vis-à-vis d'eux-mêmes, d'avoir raison avec quelque éclat. Nous voyons quelquefois se produire ici des discours peu utiles, peut-être peu nécessaires pour cette Assemblée, car les opinions y sont faites et connues d'avance ; ces discours sont pourtant très applaudis ; cela vient de ce fait qu'un parti est heureux et fier de se reconnaître dans un orateur qui parle avec puissance, avec autorité, avec talent. Et alors les discours prononcés ici passent au-delà de l'hémicycle, au delà de cette enceinte et ils arrivent au pays. Cela est-il inutile ? Cela est-il vain ? Je ne le crois pas, je crains que si vous introduisez chez nous le régime des Comités qui feront tout et d'une Chambre qui ne fera rien, vous perdiez, que le pays ne perde cet enseignement continu qui s'adresse à tous du haut de cette tribune et qui est peut-être le côté le plus noble, le plus élevé du régime parlementaire, car il ne suffit pas d'être en communion avec le Ministère, il faut encore l'être avec le pays. »

Il n'est pas douteux, en effet, qu'il importe pour le bon fonctionnement des rouages démocratiques que, dans les pays modernes, l'opinion publique soit éclairée, que, dans les pays de suffrage universel surtout, la masse électorale ne soit pas laissée ignorante des grandes questions d'intérêt général.

Mais cette éducation devait-elle être compromise chez nous par la création de grandes Commissions permanentes ? C'est ce qu'il faut envisager. Il faut distinguer parmi les débats publics. Pour cet enseignement de l'opinion publique que nous voulons assurer, il en est de nuisibles et il en est de funestes. Ne nous leurrions pas surtout sur la qualité des manifestations oratoires au sein des Assemblées. Nous savons trop ce que cachent ces mots fallacieux « parler au pays ». Parle-t-il au pays le parlementaire en peine de réclame électorale qui, des heures durant, dicte aux sténographes, dans le brouhaha

(1) Séance de la Chambre des Députés du 4 février 1890.

des conversations particulières et devant l'indifférence des banquettes vides, d'interminables considérations rééditées sans merci ou d'inexorables imprécations qui n'atteindront même pas le banc des Ministres et que personne n'ira lire au *Journal Officiel*. Et nous ne comptons pas les scènes pugilistiques peu édifiantes pour le pays.

Pour un débat digne d'appeler et de retenir l'attention du public, combien d'inutiles, oiseuses et encombrantes discussions, que de réformes arrêtées, que de modifications, d'améliorations législatives compromises, retardées ou boclées dans la précipitation d'une fin de séance ou d'une fin de session.

Si le travail des Commissions peut réduire cette redoutable et inutile expansion oratoire qui compromet l'œuvre législative des Chambres, on ne peut s'en plaindre. Il y a là une question de juste milieu ; on ne peut poser dans toute sa rigueur le dilemme suivant : ou bien favoriser le développement de la procédure oratoire sans frein, sans limite, incessante et souvent futile, ou bien la délibération à huis clos, l'élaboration dans le secret et, suivant l'expression de M. Wilson, « la législation faite dans un coin ».

Cette dernière alternative ne devait pas nécessairement être réalisée par suite de la constitution de grandes Commissions ; n'apparaît-il pas au contraire que le travail préparatoire de ces organes d'études spécialisés permet de débarrasser les débats publics d'une série de controverses sur des points de détail pour un ensemble de législation secondaire et technique et que cet allègement permet de consacrer aux questions générales dont il importe que le pays soit saisi, des discussions dignes d'elles.

Mais l'efficacité des travaux des Assemblées ne doit pas être compromise par la stérilité des trop souvent décevantes manifestations oratoires de la séance publique. C'est pour assurer ce labeur quotidien que les Chambres ne peuvent ajourner qu'en négligeant les intérêts du pays, que les grandes Commissions furent instituées.

Nos Assemblées étaient protégées d'ailleurs contre l'établissement d'un régime d'élaboration secrète ainsi qu'aux Etats-Unis. L'influence des Comités qui, outre-Atlantique, a pu devenir impérieuse, tyrannique, se trouvait dans nos Chambres contrebalancée par celle qu'exerçait le Gouvernement. Aux Etats-Unis, les Ministres ne pénètrent pas dans les Assemblées, ils ne peuvent se faire entendre par elles, exposer leur point de vue, faire prévaloir l'opinion du Gouvernement, écarter les amendements qu'il estime dangereux, proposer les modifications qui leur semblent souhaitables. Les Ministres ne peuvent même pas se faire entendre par un Comité qui refuse de les convoquer. L'autorité des Comités s'exerce donc, pleine et entière, sans contre-poids sur les Assemblées (1).

En France, il n'en va pas ainsi, le Gouvernement, présent à tous les débats, par une collaboration de tous les instants, apporte aux Chambres des conseils éclairés qui ne les laissent pas devant les seules recommandations de leurs grandes Commissions. Les membres eux-mêmes participeront, eux aussi, en séance publique, à la besogne législative mais heureusement devant le travail préparatoire mieux achevé, avec moins de prolixité que précédemment.

En France, en effet, la grande Commission assume une part importante dans la conduite du débat, mais elle ne le domine, elle ne commande pas la décision de la Chambre. D'abord elle pose pas, comme aux Etats-Unis, la question préalable qui écarte de la tribune en définitive toutes les critiques dangereuses de son projet. De plus,

(1) « Le Congrès considère comme une impertinence tout conseil qui ne lui vient pas d'un de ses membres... Les rapports, avec le Président (de la République) se réduisent aux messages exécutifs et ses rapports avec les Départements se réduisent aux consultations particulières peu faciles entre les Comités et les fonctionnaires de l'exécutif, à des entrevues irrégulières des Ministres avec les membres du Congrès, à des lettres que les secrétaires du Cabinet envoient de temps à autres aux Présidents des deux Chambres à des époques fixes, ou à une réponse dès qu'une demande d'enquête a été formellement décidée. Le Congrès est, quoiqu'il fasse, à peu près en dehors des Ministères. » Le Gouvernement congressionnel, p. 290. W. Wilson.

la Chambre demeure chez nous effectivement maîtresse de son ordre du jour. Enfin, les membres des Assemblées peuvent déposer et défendre des amendements au texte de la Commission et même des contre-projets. Toutes garanties qui assurent l'indépendance véritable de la Chambre vis-à-vis de ses Comités. Ceux-ci n'ont d'action sur elle qu'autant que leurs travaux lui paraissent devoir être retenus ; leur influence est toute persuasive et non impérative et elle n'en est que plus efficace. Il n'est pas douteux que le caractère, reconnu aux grandes Commissions, d'organes spécialisés, compétents, aux travaux mieux conduits et plus approfondis leur assure certainement une autorité très légitimement plus efficace que celle des Commissions spéciales.

Par là et sans baillonner l'Assemblée elle-même, les Commissions permanentes facilitent, accélèrent, permettent l'œuvre législative des Chambres. Grâce à elles et aux circonstances qui ont été celles de leur création, nous avons pu obtenir un assez juste milieu entre le système du silence perpétuel imposé aux Assemblées américaines par la voix prépondérante de leurs Comités et celui du dévergondage oratoire et de la licence rhétoricienne.

Ainsi donc cet argument qui faisait des grandes Commissions permanentes une menace pour l'indépendance des Assemblées et pour l'éducation politique de l'opinion ne doit donc pas non plus être retenu.

Leur fonctionnement normal sans danger véritable pour le Gouvernement, ne menace pas davantage l'indépendance de l'Assemblée. Il assure, par contre, une amélioration certaine du travail législatif.

CHAPITRE III

LES COMMISSIONS PERMANENTES

ET

LE RÈGLEMENT DES ASSEMBLÉES

- § 1. DÉCLARATION D'URGENCE.
- § 2. COMMISSION D'INITIATIVE.
- § 3. PRISE EN CONSIDERATION.
- § 4. CONVOCATION DES BUREAUX ET CONVOCATION DES COMMISSIONS SPÉCIALES.
- § 5. COMMISSIONS MENSUELLES.

LES SIMPLIFICATIONS DE LA PROCÉDURE DEPUIS 1902

Ce qui montre bien l'importance essentielle des Commissions permanentes dans la procédure parlementaire, c'est que leur création a entraîné et provoqué une série de réformes qui furent dès lors rendues possibles et s'imposèrent aux esprits les moins avertis. Une simplification réelle de la procédure et la suppression de nombreux rouages devenus inutiles furent les conséquences nécessaires de la création des grandes Commissions.

§ 1. — *DECLARATION D'URGENCE.* — L'urgence tout d'abord devenait beaucoup moins utile. La déclaration d'urgence avait pour but d'accélérer le vote de la proposition ou du projet en faveur duquel elle était prononcée.

Par elle, la procédure était simplifiée, tout aussi bien la procédure des débats, puisque l'une des deux délibérations était supprimée, que la procédure des travaux intérieurs, ainsi qu'il importe de l'examiner de suite.

Lorsque l'urgence était déclarée lors du dépôt sur le Bureau de l'Assemblée d'une proposition, celle-ci était dispensée du renvoi à la Commission d'initiative. Elle était renvoyée directement aux Bureaux ou à une Commission déjà constituée. Ce grand avantage de la suppression de l'examen par la Commission d'initiative avait perdu presque toute valeur depuis la constitution des grandes Commissions permanentes en 1902. En effet, la Commission d'initiative avait pour mission d'écarter les propositions qui ne méritaient pas que l'on réunisse les Bureaux, que l'on constitue pour elle une Commission spéciale. Cette crainte de recourir pour des sujets futiles à cette procédure longue et compliquée de l'élection d'une Commission spéciale par les Bureaux était dissipée puisque le renvoi normalement prononcé adressait la proposition à la Commission permanente compétente déjà nommée, au bureau constitué, dont la force acquise, l'élan des précédents travaux accéléreraient d'ailleurs l'examen demandé.

La déclaration d'urgence n'avait donc plus, tout au moins quant à cet effet que nous venons d'étudier, d'avantages ; elle disparut en fait lors de l'adoption du nouveau règlement de 1915. A ce moment on avait également supprimé le second avantage apporté par la déclaration d'urgence puisque l'on abandonnait la règle des deux délibérations précédemment imposée. Par contre, une nouvelle réglementation de la discussion immédiate assure depuis la possibilité du vote rapide des projets urgents.

§ 2. — *COMMISSION D'INITIATIVE.* — La Commission d'initiative était destinée sous le régime des Commissions spéciales à l'examen préalable des propositions dues à l'initiative des membres de l'Assemblée. Les projets de loi émanant du Gouvernement n'étaient pas astreints à

cet examen préalable, ils étaient renvoyés de suite devant les Bureaux qui, après délibération, élistaient les membres de la Commission spéciale qui devaient les rapporter.

On avait jugé fort légitimement que si les projets de loi du Gouvernement, dont le nombre ne semblait pas d'ailleurs pouvoir devenir inquiétant, présentaient des garanties suffisantes de sérieux et d'importance, on devait par contre craindre que l'initiative de tous les membres de l'Assemblée ne suscite une quantité redoutable de propositions dont l'utilité n'était pas certaine. Avant de provoquer pour chacun d'eux l'élection d'une Commission par les Bureaux, il importait de les soumettre à un tri qui éliminerait les plus futiles d'entre eux. Cette discrimination était assurée par une Commission d'initiative parlementaire élue tous les mois. La Commission d'initiative ne statuait pas sur le fond de la proposition mais sur l'opportunité et l'utilité de son examen par la Chambre, dans ses bureaux. Elle pouvait conclure au rejet pur et simple, à la question préalable, à la prise en considération, au renvoi à une Commission existante ou à l'urgence. Son rôle, comme nous venons de voir, était très important.

Il n'en était plus de même sous le régime des grandes Commissions permanentes. A celles-ci, la Chambre renvoie normalement toutes les propositions de leur compétence et chacune d'elles par la suite qu'elle donne aux textes soumis, assure la sélection antérieurement assurée par la Commission d'initiative parlementaire. Dans le cas exceptionnel où la Chambre décidera la constitution d'une Commission spéciale, il est évident *a priori* qu'il s'agit alors d'une proposition dont l'importance justifie cette mesure extraordinaire et que par conséquent l'examen préalable par une Commission d'initiative parlementaire serait superflu.

Avec l'adoption du système des Commissions permanentes, la Commission d'initiative doit logiquement disparaître. Aussi le Sénat, lorsqu'il généralisa et organisa par sa résolution du 18 janvier 1921 ses « Commissions

générales », supprima sa Commission d'initiative (1). Il est juste de dire qu'il profitait de l'expérience de la Chambre des Députés. Pour celle-ci, il y a lieu de remarquer que la Commission d'initiative subsista de 1902 à 1915. Cette survie peut aujourd'hui surprendre car pendant cette période la Commission d'initiative fut limitée à un rôle dérisoire. Elle n'était en réalité saisie que des propositions dont l'auteur se souciait si peu qu'il omettait de demander le renvoi à une grande Commission permanente ou à une Commission spéciale déjà constituée. La seule période un peu active pour la Commission d'initiative était celle, de très courte durée, qui précédait la nomination des Commissions permanentes.

Le principal argument qui fit maintenir si longtemps la Commission d'initiative était celui de l'utilité du rapport sommaire qu'elle devait présenter sur chaque proposition qui lui était soumise. Ce rapport sommaire, disait-on, peut paraître très intéressant à l'auteur de la proposition. Il constitue un préjugé qui, s'il est favorable, peut aider beaucoup à accélérer l'étude qui serait faite par la Commission compétente saisie, ou bien peut influencer très sérieusement sur la décision de la Chambre si elle est appelée à statuer sur la constitution d'une Commission spéciale. Le membre de l'Assemblée a-t-il vraiment intérêt à voir sa proposition accompagnée d'un rapport aussi sommaire et superficiel que celui de la Commission d'initiative. Cela est encore discutable. On ne manquait pas de répliquer que ce rapport présentait au moins ce gros avantage d'être obligatoire dans des délais très réduits. Les règlements ont, en effet, généralement prévu un délai pour le dépôt

(1) « Il est incontestable que la création d'un nombre plus considérable de grandes Commissions doit entraîner la suppression de la Commission chargée d'examiner les propositions de loi émanant de l'initiative parlementaire. » Rapport de M. Léon Perrier, sénateur de l'Isère, pour le groupe de la Gauche démocratique, en 1920.

« A quoi bon maintenir, en effet, la Commission d'initiative parlementaire puisque la Commission compétente serait saisie de droit de toute proposition présentée au Sénat. » Rapport de M. Jean Cazelles, déposé le 19 novembre 1920.

des rapports sommaires de la Commission d'initiative. Le règlement de la Législative de 1849, repris par l'Assemblée nationale, prévoyait dix jours, celui du Sénat (ancien article 76), vingt jours, celui de la Chambre des députés (ancien article 36), quinze jours (1).

En réalité cette condition, ce délai que l'on présentait comme un avantage sérieux n'était pas observée ainsi que de nombreux incidents soulevés à ce sujet en font foi (2).

L'efficacité d'ailleurs douteuse de ce rapport sommaire de la Commission d'initiative contre « l'enterrement » des propositions par les grandes Commissions est d'autant plus négligeable que ces dernières sont elles-mêmes astreintes à des conditions de délai pour le dépôt de leur rapport. C'est ce qui avait déjà été proposé par M. Alfred Letellier et Georges Graux, le 20 janvier 1894. C'est ce qui avait été adopté par la Chambre, le 12 juin 1894, dans un paragraphe ajouté à l'article 25 du règlement. « Le rapport est soumis à la Chambre dans un délai qui ne peut dépasser trois mois à dater du jour de la nomination du rapporteur. » Cette disposition était insuffisante puisque pour y échapper la Commission pouvait retarder indéfiniment la nomination de son rapporteur. Aussi l'article 25 fut-il corrigé par une résolution votée le 16 juin 1903, sur le rapport de M. J.-L. Breton, et ainsi conçu :

« Tout projet ou proposition de loi renvoyé à une Commission doit être rapporté dans un délai maximum de six mois à dater du jour du renvoi à la Commission, faute de quoi son auteur a le droit de demander directement sa mise à l'ordre du jour. »

Devant cette prescription impérative, l'influence du rapport sommaire de la Commission d'initiative sur l'activité de la Commission permanente saisie est d'un bien faible poids.

(1) Règlement de la Chambre des Députés (ancien article 36). « Dans la quinzaine, la Commission d'initiative présente un rapport sommaire sur chacune des propositions qui ont été renvoyées à son examen. »

(2) 20 octobre 1849, réclamation de Napoléon Bonaparte ; 27 juillet 1874, réclamation de M. Alfred Giraud ; 19 avril 1883, réclamation de M. Taillandier. Eugène Pierre, D. P., 694.

Ce qui atténue surtout l'importance de la Commission d'initiative mensuelle, c'est qu'en réalité elle n'observait guère, ainsi que nous l'avons déjà marqué, les délais qui lui étaient impartis. Elle répugnait un rejet pur et simple et à la question préalable, aussi préférerait-elle ou proposer automatiquement le renvoi aux Bureaux ou ne rien rapporter du tout lorsque la proposition ne lui paraissait pas devoir retenir l'attention de la Chambre. Son caractère mensuel facilitait son inertie, c'est pourquoi on avait proposé à plusieurs reprises de l'élire pour un an. Les conclusions rapportées par M. Francis Charmes, au nom de la Commission chargée d'examiner en 1890 les propositions de plusieurs députés, tendaient justement à obtenir le vote de cette modification.

La Commission du Règlement de la septième législature, présidée par M. Ribot, s'était prononcée dans le même sens en 1898 sur la demande de son président. Le rapport de M. Georges Graux concluait à l'institution d'une Commission d'initiative annuelle de vingt-deux membres. On prétextait alors que les critiques adressées aux Commissions mensuelles d'initiative aux travaux sans esprit de suite, ne seraient plus justifiées.

En fait, la solution qui a prévalu à juste titre fut la suppression pure et simple de la Commission d'initiative.

Elle avait été naturellement entraînée en 1848 par la création de Comités permanents. M. de La Berge le constate dans son historique des Comités de la seconde République. « Les Comités, dit-il, devinrent dans la pensée de leurs auteurs des Commissions d'initiative. » Cette suppression avait déjà été proposée par MM. Siegfried et Bourgeois, le 19 novembre 1889. Repoussée en février 1890 par la Commission du moment, elle devait être adoptée par la Commission du Règlement de la sixième législature, mais les conclusions du rapport de M. Henry Maret, député, déposé le 17 mai 1894, ne devaient pas être acceptées par la Chambre.

Reprise à nouveau par M. J.-L. Breton, dans sa proposition de modification du règlement du 6 novembre

1913, rapportée favorablement au nom de la Commission par M. Louis Marin, cette réforme fut introduite dans le nouveau règlement du 4 février 1915. Les arguments présentés pour son ajournement avaient perdu toute valeur. Nous avons vu, en effet, que pour le dépôt des rapports des délais étaient impartis aux grandes Commissions permanentes et que, s'ils étaient plus importants, ils étaient par contre beaucoup plus strictement observés que le délai de quinze jours pour le rapport sommaire des grandes Commissions d'initiative.

De plus, l'utilité d'un rapport sommaire pour obtenir de la Chambre la constitution d'une Commission spéciale était insoutenable puisque désormais, depuis la constitution des grandes Commissions, cette procédure de renvoi aux Bureaux ne peut jouer que pour des projets exceptionnellement importants pour lesquels véritablement l'estampille fragile et les recommandations de la Commission d'initiative sont tout à fait négligeables.

Il est d'ailleurs à noter que même sous le régime des Commissions spéciales, on évitait le plus souvent l'examen préalable de la Commission d'initiative. Ou bien l'Assemblée renvoyait la proposition d'une Commission déjà constituée, ou bien elle décidait la discussion immédiate sans renvoi à une Commission, ou bien elle déclarait l'urgence (1). Le renvoi à une Commission antérieurement constituée, qui était la solution la plus fréquente, supprimait donc en fait l'utilité de la Commission d'initiative. Instituée pour ménager le temps de l'Assemblée et éviter de réunir les Bureaux sans raison suffisante, la Commission d'initiative ne devait plus subsister dès que ce danger de la convocation trop fréquente des Bureaux disparaissait.

§ 3. — *PRISE EN CONSIDERATION.* — Une autre formalité était du fait de l'adoption du système des

(1) M. Ribot, président du Conseil, ministre des Finances. Séance de la Chambre des Députés du 1^{er} juillet 1895. « Le Gouvernement ne s'oppose pas à l'urgence. — L'urgence est devenue dans nos mœurs parlementaires une sorte de politesse qui ne se refuse guère, mais qui n'avance pas beaucoup les choses (sourires).

grandes Commissions, devenue inutile. C'est celle de la prise en considération des projets. Par elle l'Assemblée décide qu'une proposition sera soumise à l'examen d'une Commission, par elle la Chambre adopte ou repousse les conclusions de la Commission d'initiative. Cette dernière peut conclure au renvoi aux Bureaux ou au renvoi à une Commission déjà existante. Cette formalité de la prise en considération, qui doit être accomplie en séance publique après inscription obligatoire à l'ordre du jour de l'Assemblée, donne lieu à un débat qui peut être contradictoire, qui ne saurait strictement trouver de limitation que par la clôture, sans que la Chambre ait à statuer sur le fond. Un nombre illimité d'orateurs peuvent, tant que la clôture n'est pas prononcée par un vote exprès de l'Assemblée, discourir sur l'opportunité de la prise en considération. On se rend compte des pertes de temps indiscutables qu'elle peut provoquer. On aperçoit facilement une possibilité d'obstruction redoutable, les Assemblées françaises ne prononçant que très rarement la clôture.

C'est donc un nouvel et réel avantage qui est assuré par la suppression de la prise en considération. Les grandes Commissions permanentes le rendent possible. En effet, dès avant leur constitution « la prise en considération n'est pas nécessaire pour qu'une proposition soit renvoyée à l'examen d'une Commission existante. » (1)

Le renvoi généralisé aux Commissions permanentes supprime en fait cette formalité de la prise en considération. Pour la Chambre des Députés, elle disparaît du règlement à sa refonte de 1915, pour le Sénat lors des réformes de 1921 (2).

§ 4. — *CONVOCATION DES BUREAUX. CONVOCATIONS DES COMMISSIONS SPECIALES.* — La convocation des Bureaux pour l'élection des Commissions entraî-

(1) Eugène Pierre. Traité de Droit politique électoral parlementaire n° 692.

(2) Règlement de la Chambre des Députés, articles 21 et 27. Règlement du Sénat, article 18. Les anciens articles 76 et 77, concernant la procédure de la prise en considération, sont supprimés.

nait une perte de temps considérable. A la première convocation du mois il fallait élire un président et un secrétaire dans chaque Bureau. Le président et le secrétaire des Bureaux sont encore élus au Sénat, article 11. A la Chambre, cette disposition de l'ancien article 12 a disparu en 1915 ; l'article 17 du nouveau règlement dispose que « chaque Bureau est présidé par le plus âgé des membres présents ; le plus jeune est appelé à remplir les fonctions de secrétaire ».

La proposition qui avait déjà été examinée une première fois par la Commission d'initiative, une seconde fois par la Chambre lors de la prise en considération, était au sein de chaque Bureau l'objet d'un nouveau débat.

Le renouvellement mensuel des Bureaux (1) entraînait des pertes de temps considérables, aussi leur utilité étant bien diminuée sous le régime des Commissions permanentes, on se préoccupa de rendre leur renouvellement moins fréquent. A la Chambre des Députés, depuis l'adoption du règlement du 4 février 1915, ils ne sont plus constitués d'office qu'au début de la législature pour l'examen des procès-verbaux d'élection (article 1). Les Bureaux ne sont plus formés ensuite, exceptionnellement, que lorsque la Chambre a décidé la constitution d'une Commission spéciale (article 17) pour l'examen d'un projet jugé digne de cette procédure devenue extraordinaire et de plus au début de chaque session pour la nomination de la Commission annuelle de comptabilité (onze membres).

Le Sénat a adopté une autre solution le 18 janvier 1921 (2). Les Bureaux sont constitués à l'ouverture de chaque session pour une durée d'un an (article 14).

Après l'élection des commissaires, la Commission spéciale ainsi constituée était convoquée par le Président

(1) Règlement de la Chambre des Députés, ancien article 12. Sénat, ancien article 11.

(2) M. Penancier, rapporteur, séance du 18 janvier 1921. « D'abord il nous a paru inutile de nommer tous les mois les Bureaux, la nomination annuelle suffisant en réalité et répondant mieux semblerait-il à la nouvelle organisation » (celles des Commissions permanentes) ».

de la Chambre. Elle était d'abord pourvue d'un Bureau d'âge, puis on procédait à l'élection d'un Bureau définitif. Chacun des Commissaires faisait alors connaître le mandat qui lui avait été confié par le Bureau qui l'avait élu. C'est seulement après toutes ces opérations que la Commission entreprenait l'examen de la proposition dont elle était saisie. Nouvellement constituée, elle ne pouvait que rarement éviter une période de mise en train pendant laquelle ses travaux étaient moins fructueux. Une Commission déjà constituée, au contraire, ayant déjà son Bureau, dont les membres se connaissent, ont l'habitude de collaborer, de discuter, à l'intérieur de laquelle la division du travail, la coordination des efforts sont déjà assurées, ne manquera pas d'avoir dès le début un rendement bien supérieur. C'est le cas des Commissions permanentes.

§ 5. — *COMMISSIONS MENSUELLES.* — Nous avons vu précédemment combien s'imposait la suppression d'une des Commissions mensuelles : la Commission d'initiative. Les autres Commissions mensuelles sont devenues tout aussi inutiles.

Elles étaient au nombre de trois : la Commission chargée de l'examen des projets de loi relatifs aux intérêts communaux et départementaux, la Commission chargée de l'examen des pétitions, la Commission chargée de donner son avis sur toutes les demandes de congé. Toutes trois de onze membres à la Chambre des Députés (1).

Le rôle de la Commission chargée de l'examen des projets de loi relatifs aux intérêts communaux et départementaux devait être beaucoup mieux rempli par la grande Commission permanente de l'administration générale, départementale et locale. Cette dernière, en effet, par la durée de ses pouvoirs, était à même d'étudier beaucoup plus sérieusement, avec esprit de suite et vues d'ensemble les projets qui lui étaient soumis.

(1) Règlement de la Chambre des Députés, article 20.

Il n'est pas indifférent de rappeler ici comment fonctionnait en réalité la Commission mensuelle d'intérêt local.

« Presque toujours, soulignait M. J.-L. Breton, les Commissions d'intérêt local sont nommées dans les Bureaux par voie de tirage au sort et il n'arrive que de loin en loin qu'un député, prévoyant le dépôt d'un projet de loi intéressant sa région, pose sa candidature ; il est aussitôt élu par acclamation, aucun compétiteur ne venant lui disputer cette délégation peu enviable. Naturellement ces Commissions composées de personnes dont le seul titre était d'être absentes le jour de la nomination dans leur Bureau, ne fonctionnent jamais régulièrement et les deux ou trois membres qui consentent à exercer leurs fonctions de commissaires n'ont qu'à remplir des imprimés fournis pour la questure sans naturellement se donner la peine d'ouvrir un seul dossier » (1).

Quant à la Commission des pétitions son fonctionnement laissait, à la Chambre des Députés tout au moins, encore davantage à désirer. Elle était le plus souvent élue dans les Bureaux par tirage au sort et chaque Député se récusant, les seuls absents pouvaient généralement être désignés. La Commission des pétitions constituée, il était alors bien difficile d'obtenir le moindre rapport sur les pétitions qui lui étaient soumises.

Sous le régime des Commissions permanentes, le renvoi à chacune d'elles des pétitions concernant ses attributions s'imposait ; il avait été adopté par la Constituante de 1848. Son règlement prescrivait :

ART. 3. — « Les Comités sont chargés, à moins que l'Assemblée en décide autrement, de l'examen des propositions et des pétitions qui concernent leurs attributions respectives. Ils chargent un rapporteur de rendre compte à l'Assemblée des résultats de leurs travaux. »

ART. 67. — « Les pétitions sont distribuées entre les divers Comités selon leur objet. » Ces Comités étaient tenus de faire chaque semaine un rapport au moins sur les pétitions qui leur étaient parvenues.

(1) Exposé des motifs de la proposition du 4 novembre 1913.

Dès 1898, les propositions Siegfried et Bourgeois, Letellier et Graux instituant les Commissions permanentes, tendaient à leur renvoyer les pétitions, de même les propositions de résolution de MM. Georges Graux (20 janvier 1894), Arthur Groussier (11 janvier 1895, 28 juin 1898), Bertrand (27 juin 1898).

Les Commissions du règlement se ralliaient à cette manière de voir, ainsi que l'attestent les rapports de M. Henry Maret déposé le 17 mai 1894 et de M. J.-L. Breton, déposé le 14 mars 1904. L'on désirait surtout protéger par cette réforme le droit de pétition dont l'exercice se trouvait alors véritablement compromis. « Il est, en effet, évident, écrivait M. J.-L. Breton, en 1913, qu'une pétition sérieuse aura beaucoup plus de chance de porter ses fruits et d'obtenir une sanction utile si elle est renvoyée à une Commission compétente constituée pour l'étude même des questions dont elle fait l'objet, au lieu d'être remise à une Commission de hasard, tirée au sort parmi les députés absents, par conséquent parmi les membres les moins assidus, lesquels peuvent ne rien connaître de la question visée et sont naturellement aussi mal disposés que possible à remplir une fonction qu'ils n'ont pas sollicitée et dont ils ne veulent pas. »

En ce qui concerne la Commission des congés, sa suppression, bien qu'elle ne fut pas directement commandée par l'adoption du régime des Commissions permanentes, devait être entraînée par la disparition des autres Commissions mensuelles. Les demandes de congés sont soumises à l'Assemblée par le Président, après examen et avec l'avis du Bureau (1).

Les Commissions mensuelles ont été supprimées par

(1) Chambre des Députés, article 129 du Règlement (4 février 1915). « Les demandes de congé sont renvoyées à l'examen du Bureau de la Chambre. En soumettant les demandes de congés à la Chambre, le Président fait connaître l'avis du Bureau sur chacune d'elle. » Sénat, article 104 du règlement modifié par la résolution du 25 novembre 1920-18 janvier 1921. « Les demandes de congés sont renvoyées à l'examen du Bureau qui donne son avis sur chaque demande. Article 105. En soumettant les demandes de congés au Sénat, le Président fait connaître l'avis du Bureau. »

la Chambre des Députés lors de l'adoption du règlement de 1915. Le Sénat vota la même réforme le 18 janvier 1921. Il maintint toutefois une Commission pour l'examen des pétitions, mais décida de l'élire pour un an.

L'organisation des Commissions permanentes avait donc permis une simplification et une amélioration notables des rouages intérieurs du Parlement.

CHAPITRE IV

NOMINATION DES COMMISSIONS

- § 1. INSCRIPTION.
- § 2. DÉSIGNATION PAR LE PRÉSIDENT DE
L'ASSEMBLÉE OU PAR UN COMITÉ
SPÉCIAL.
- § 3. BUREAUX.
- § 4. SCRUTIN DE LISTE.
- § 5. REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE.
- § 6. DÉLÉGATION.
- § 7. GROUPES.

NOMINATION DES COMMISSIONS

Le mode de nomination des Commissions est un point des plus importants. La valeur des Commissions, la qualité et l'efficacité de leurs travaux dépendent beaucoup de la façon dont elles ont été nommées.

Ce mode de nomination des Commissions doit en principe obtenir plusieurs résultats essentiels. D'abord, il doit permettre à assurer le choix, la mise en évidence, la désignation des membres de l'Assemblée les plus compétents pour chacun des grands ordres de questions auxquels correspondent les Commissions permanentes. L'excellence de ce choix est d'autant plus important

qu'il ne s'agit pas de l'examen d'un seul projet de loi comme sous le régime des Commissions spéciales, mais au contraire de l'étude de tous les projets, de tous les problèmes qui se présenteront pendant l'année ou la session pour un ensemble de questions.

Il importe en outre de faire en quelque sorte les Commissions à l'image de l'Assemblée, c'est-à-dire de permettre que tous les partis, toutes les tendances soient autant que possible représentés et que leur représentation soit sensiblement proportionnée à leur importance dans l'Assemblée. S'il est essentiel que la majorité de la Commission corresponde à la majorité de la Chambre, il est bon que la majorité ne soit pas seule représentée au sein de la Commission. Les minorités ont des droits qu'elles doivent pouvoir exercer efficacement ; leurs membres qui représentent le pays au même titre que leurs adversaires plus nombreux, doivent pouvoir participer aux travaux extrêmement importants des Commissions ; ils pourront y achever leur éducation politique et comme il n'est jamais sûr qu'ils ne puissent un jour parvenir au pouvoir, ils pourront se préparer à son exercice. On ne peut non plus oublier que les Commissions peuvent avoir communication de documents qu'il est impossible de faire connaître en séance publique, et que la minorité non représentée est condamnée à ignorer. Mais, en outre, cette représentation des minorités par des commissaires choisis dans son sein est capital tout aussi bien dans l'intérêt de la bonne marche des travaux préparatoires que dans l'intérêt de la majorité elle-même. Pour l'efficacité des travaux d'élaboration, il importe que les amendements se produisent en Commission afin qu'ils puissent être l'objet d'un examen réfléchi dans une atmosphère de labeur impartial et que l'on puisse, de plus, éviter de rééditer à la tribune de l'Assemblée les discussions des Bureaux. Pour la majorité et pour la rapidité des décisions de l'Assemblée, il est très avantageux de toute évidence que les objections de la minorité se soient produites avant le débat public afin de permettre alors une

discussion plus éclairée, d'éviter qu'à la faveur d'un mouvement de séance, d'un effet de tribune, le travail de la Commission, qui répond au sentiment de la majorité, puisse se trouver même momentanément écarté (1).

Enfin, et c'est la troisième qualité que l'on doit exiger d'un mode de nomination des Commissions, il est nécessaire d'assurer à tous les membres de l'Assemblée la possibilité de participer aux travaux d'élaboration et de faire partie des organes d'étude. Pour obtenir ce résultat, se posent surtout les questions du nombre des Commissions, du nombre des commissaires et des incompatibilités, mais le mode de nomination n'y est pas étranger. Suivant ses modalités, il peut encourager l'accès aux Commissions, notamment des jeunes, des timides, des modestes.

Dans les Commissions, les qualités d'étude, de conscience dans le travail, d'assiduité, sont particulièrement utiles et bien souvent tel qui n'aura pas l'habitude de faire valoir à la tribune de l'Assemblée de brillants dons oratoires, pourra par contre apporter, pour l'élaboration des textes législatifs, une collaboration précieuse tant par compétence que par son désir de travailler utilement.

Une mesure très propre à éviter que l'on sacrifie, dans la répartition des sièges des Commissions, les nouveaux et les modestes consiste dans la simultanéité des élec-

(1) Dufaure, en 1848 (cité par M. A. de La Berge, *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} décembre 1889).

« Il est nécessaire que dans nos délibérations la minorité puisse avoir constamment son mot, qu'elle puisse à la fois étudier et parler. Dans les Assemblées précédentes, tantôt par esprit de parti, tantôt par un motif qui paraît plus louable, par condescendance pour des amis politiques on ne nommait que des membres de la majorité. Alors vous aviez des Commissions en très grand nombre dans lesquelles non seulement la minorité n'était pas entendue, mais n'étudiait pas. La minorité ne pouvait pas connaître, et quand une question se discutait à la tribune la minorité n'apportait pour réponse que certains principes généraux ; quant aux faits, aux détails, aux raisons spéciales, elle ne pouvait pas les faire valoir, elle ne les connaissait pas. Il en résultait de grands inconvénients ; il en résultait un inconvénient pour la majorité même qui n'a qu'à gagner à ce que, avant la discussion publique, la minorité lui fasse connaître ses objections. »

tions pour toutes les grandes Commissions. C'est cette simultanéité des nominations, impossible pour les Commissions spéciales, mais réalisable avec les Commissions permanentes, qui constitue un des plus précieux avantages de ces dernières. Lorsque pour les différents projets on constituait des Commissions spéciales, bien souvent les mêmes grands pontifes du Parlement à compétence universelle, étaient désignés, accumulant ainsi des mandats qu'il leur était bien malaisé de remplir véritablement.

Les différents modes de nominations des Commissions que nous étudierons sont les suivants : l'inscription individuelle, la désignation par le Président ou un organe spécial, l'élection par les Bureaux, la délégation, l'élection en séance publique, la désignation par les groupes.

§ 1. — *L'INSCRIPTION.* — L'Assemblée législative adopta la première le système de l'inscription volontaire. Un tableau était prévu pour chaque Comité à constituer. Les membres de l'Assemblée s'inscrivaient pour le Comité aux travaux duquel ils désireraient participer sans que le nombre d'inscrits soit limité pour chaque Comité. Mais ensuite, d'après ces listes, les élections avaient lieu dans les Bureaux au scrutin de liste à la majorité relative ; l'inscription ne suffisait pas pour l'accès au Comité.

Elle était beaucoup plus efficace par contre dans le système adopté par la Constituante de 1848. En effet, devant l'inégalité certaine des inscriptions pour chaque Comité, il avait fallu prévoir un mode de péréquation. La répartition de l'excédent des membres inscrits était, nous l'avons vu dans l'historique des Comités, assurée par le Bureau de l'Assemblée. Les protestations qui se sont élevées, en 1848, au sujet de cette répartition par le Bureau montrent combien ce système était d'application délicate. Il était, selon nous, très dangereux de mettre notamment le Président dans une posture aussi difficile. Ce procédé ne semble pas devoir être retenu.

La Chambre cependant à la séance du 29 novembre 1898 avait, par protestation contre le régime des Bureaux,

adopté une proposition de résolution de M. Groussier (1) qui permettait aux membres ne faisant partie d'aucune grande Commission de s'inscrire comme membre d'une des Commissions permanentes en se répartissant en nombre égal dans chacune d'elle.

Cette résolution ne fut jamais appliquée d'ailleurs, car renvoyée à la Commission du règlement sur la demande de son président, M. Ribot, elle ne revint jamais devant l'Assemblée. Elle avait notamment le grave inconvénient de constituer les Commissions de deux éléments différents et d'autorité inégale : d'une part les membres élus par les Bureaux, d'autre part les membres inscrits volontaires, ceux qui formeraient ce qu'on a plaisamment appelé « le salon des refusés ». L'inscription volontaire a notamment cet inconvénient de permettre aux partis politiques, en se portant en bloc dans telle ou telle Commission, de fausser de manière tout à fait artificielle les tendances de l'Assemblée (2).

§ 2. — *DESIGNATION PAR LE PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE OU PAR UN COMITE SPECIAL.* — La désignation par le Président ou Speaker (3) est le système adopté aux Etats-Unis par la Chambre des Représentants (4) ; en 1789, le Président ne nommait que les Comités de trois membres ; depuis janvier 1790, il nomme tous les Comités sans distinction (5).

(1) Voici le texte de la résolution Groussier :

« Dans les quinze jours qui suivront cette nomination, les Députés n'appartenant à aucune Commission permanente pourront se faire inscrire au bureau de la Chambre. Ils seront convoqués par les soins de ce dernier et se répartiront en nombre égal dans chacune des Commissions permanentes existantes. »

(2) Voir les déclarations de M. Alphonse Humbert à la Chambre des Députés, 15 novembre 1898.

(3) En Amérique, le terme « Président » est réservé au Chef de l'Etat. Le Président de la Chambre des Représentants est le « Speaker ». Le Président d'un Comité a le titre de « Chairman ».

(4) Il ne pouvait être appliqué au Sénat car son Président n'est pas élu par l'Assemblée, c'est le Vice-Président de la République, élu en même temps que le Président de la République et au même scrutin.

(5) Règle X. « A moins qu'il en soit autrement ordonné d'une

Le Président acquiert par cette fonction importante un très grand pouvoir qui s'est très rapidement accru dès le début, dès que les débats publics ont cessé en fait d'exister à la Chambre des Représentants.

La Chambre des Pairs pouvait sous la Restauration, par décision expresse, confier à son Président et, à défaut, à son Vice-Président (1), le soin de désigner les membres d'une Commission, mais cette intervention possible n'impliquait aucun rôle politique, le Président de droit de la Chambre des Pairs étant le Chancelier de France, et le Vice-Président devant être nommé par le roi.

Le système de la nomination des Commissions par le Président de l'Assemblée est également appliqué par la seconde Chambre des Etats Généraux des Pays-Bas, article 11 du règlement, « à l'exception des cas où il en est autrement disposé en termes exprès, par le règlement, le Président nomme toutes les Commissions. »

En Suisse, le Conseil National, tout aussi bien que le Conseil des Etats, peut, lorsqu'il ne veut pas élire les membres des Commissions, déléguer à son Bureau le soin de les désigner. Le premier membre désigné dans ce cas préside la Commission (règlement du Conseil des Etats, article 32 ; règlement du Conseil National, article 47, Moreau et Delpech II, p. 550 et 568).

De même au Grand Conseil du canton de Berne : « le Bureau désigne ensuite ses membres (de la Commission), à moins que l'Assemblée ne s'en réserve formellement la domination. Le Bureau ou l'Assemblée, si c'est elle qui nomme, désigne toujours aussi le Président et le Vice-Président de la Commission » (Moreau et Delpech II, p. 590).

Ce mode de nomination nous surprend en France où nous avons conservé le souvenir des difficultés que ren-

façon expresse par la Chambre, le « Speaker » désignera au commencement de chaque Congrès les Comités permanents suivants... » (Moreau et Delpech, les Règlements des Assemblées législatives, Tome 2, page 142.)

(1) Chambre des Pairs, 12 décembre 1832. D. P. 739. Note 1.

contra, en 1848, le Président Senard lorsqu'il dut opérer la péréquation des Députés inscrits en surnombre. Nous concevons difficilement chez nous un Président d'assemblée qui ait l'autorité suffisante pour désigner les membres des Commissions et qui puisse assumer une telle responsabilité. Aux Etats-Unis, au contraire, selon M. W. Wilson : « Le speaker agit sans hésitation comme chef de son parti organisant les Comités dans l'intérêt de telle ou telle politique, non pas secrètement, en cachette comme celui qui fait quelque chose dont il a honte, mais ouvertement et avec assurance, comme celui qui fait son devoir. »

Le speaker prend par là figure politique ; cependant, après avoir rappelé le système anglais, M. Wilson remarquait qu'aux Etats-Unis « au contraire il n'y a pas de Ministre ou de Ministère illustre pour représenter la pensée populaire, la volonté et l'existence de congrès. Le speaker de la Chambre des Représentants se rapproche beaucoup de la qualité de leader, mais sa volonté comme pouvoir impératif et créateur en législation, ne va pas beaucoup au-delà de la nomination des Comités qui doivent diriger la Chambre et faire son travail ; ce n'est par conséquent pas une satisfaction complète pour l'esprit public que de faire remonter à lui toute la législation... C'est un grand chef de parti, mais, comme une barrière qui l'entoure, sa situation officielle de fonctionnaire-président l'empêche de remplir le rôle de leader actif. Il nomme les leaders de la Chambre, il n'en est pas lui-même le leader (1) ».

Mais si l'isolement quasi complet de l'exécutif vis-à-vis du législatif peut inciter aux Etats-Unis à souhaiter un rôle politique actif au Président de la Chambre des Représentants, en Angleterre, bien au contraire comme en France, on s'attache à en faire l'arbitre impartial des partis. Aux Communes, « le speaker est soigneusement tenu à l'écart de la politique dans l'exercice de ses fonctions, il agit comme le Président impartial, judiciaire de

(1) M. Wilson. Gouvernement congressionnel.

l'Assemblée (1). C'est ce qui explique que le speaker peut présider plusieurs Parlements successifs alors que la majorité change et passe d'un parti à l'autre.

En Angleterre, ce n'est donc pas le speaker qui nomme les commissaires, il y a aux Communes un organe spécial le « Committee of selection » ou Comité de choix. C'est un Comité de 12 membres élus par l'Assemblée au début de chaque session. Le quorum est de 3 membres. Ce Comité de choix a notamment pour fonctions de nommer les membres des Comités permanents et dans certains cas ceux des autres Comités (2).

Les pouvoirs du Comité de choix sont très importants. Il désigne les membres des Comités permanents en tenant compte tout à la fois des attributions de chaque Comité (3), des aptitudes de chaque commissaire désigné et ce qui est particulièrement remarquable, il assure par ces désignations la proportionnalité rigoureuse des partis de l'Assemblée ; il peut, en outre, remplacer les membres des Comités permanents qui en font la demande. Il a la faculté d'ajouter, pour l'étude d'un bill donné, de 10 à 15 membres à un Comité permanent déjà constitué (4).

(1) Même ouvrage.

(2) « The functions of the Committee of selection are.

A) to classify certain private bills, to appoint the Chairmen and members of the Committees on such bills, except the Chairman in the cases of railway bills, and to make arrangements for their sittings and business ; and.

B) to nominate the members of standing Committees, and, in certain cases of other Committees ».

(Manual of Procedure in the public business of the House of Commons 1919, page 93.)

(3) Voir à ce sujet aux annexes les observations de M. T. Lonsdale Webster, Clerck of Commons.

(4) Standing order 48 (7 mars 1888, modifié le 16 avril 1907, puis le 19 février 1919) « Each of the Said Standing Committees shall consist of not less than forty nor more than sixty members, to be nominated by the Committee of selection, who shall have regard to the classes of bills committed to such Committees, to the composition of the House, and to the qualifications of the members selected, and shall have power to discharge members from time to time for non attendance or at their own request, and to appoint others in substitution for those discharged... The Committee of selection shall also have power to add not less than ten nor more than fifteen members to a standing Committee in respect of any bill referred to it, to serve on the Committee during the consideration of such bill... » (Voir aux annexes).

Il doit enfin dresser la liste des Présidents des Comités permanents. Ces Présidents se réunissent et choisissent parmi eux celui qui présidera chacun des Comités. Cette désignation peut être modifiée de temps à autre par eux (1).

En Norvège, le Storthing désigne dès sa constitution un Comité électoral : « Ce Comité est appelé à décider de la composition des Comités permanents du Storthing » (règlement chapitre III, art. 9).

Ce mode de nomination paraît devoir s'appliquer bien difficilement aux Commissions spéciales, puisque le Comité de choix est élu au début de chaque session alors que le but que l'on veut atteindre est de composer ces Commissions de façon qu'elles expriment le sentiment *actuel* de l'Assemblée.

Pour les Commissions permanentes, ce procédé de désignation à deux degrés ne nous semble pas très avantageux et paraît heurter les mœurs de nos Assemblées.

§ 3. — *LES BUREAUX*. — En France, le mode le plus souvent et le plus longtemps employé a été celui de l'élection par les Bureaux. Les Bureaux sont constitués par la réunion d'un nombre donné de membres de l'Assemblée tirés au sort. Ils existèrent sous l'ancien régime aux Etats Généraux et aux Assemblées des notables. Le Tiers Etat, future Assemblée Nationale, décida le 7 juin 1789 de se diviser en Bureaux, « où tous les objets intéressants seraient discutés avant d'être soumis à la délibération ».

Après une éclipse prolongée et presque complète sous la Convention, le Directoire et l'Empire, les Bureaux devaient réapparaître dans la charte de 1814 où leur constitution est imposée à l'article 45 : « La Chambre

(1) Standing order 49 (7 mars 1888, 16 avril 1907, 19 février 1919).
« The Committee of selection shall nominate a chairmen's panel to consist of not less than eight nor more than twelve members, of whom three shall be a quorum ; and the chairmen's panel shall appoint from among themselves the chairman of each standing Committee, and may change the chairman so appointed from time to time ».

des Députés se divise en Bureaux pour discuter les projets qui lui ont été présentés de la part du roi. » Les Bureaux subsistèrent depuis ; ils furent très menacés en 1848. La Constituante voulait diminuer considérablement leur importance en adoptant le régime des Comités permanents.

Sous la Troisième République, les deux Chambres adoptèrent jusqu'à une époque très récente la division mensuelle en Bureaux pour l'élection des Commissions. Les textes en vigueur étaient les suivants :

Pour le Sénat (règlement des 31 mai et 10 juin 1876), art. 11 :
« Le Sénat se partage en Bureaux renouvelés chaque mois en séance publique par la voie du sort ».

Pour la Chambre des Députés (règlement du 16 juin 1876), art. 12 : « Les Bureaux formés, conformément à l'art. 3 se renouvellent chaque mois par la voie du sort. »

Le nombre des membres du Bureau était en moyenne de 33 pour le Sénat et de 54 pour la Chambre des Députés.

Les Bureaux n'existent pas en Angleterre et la désignation des commissaires est assurée soit par l'Assemblée elle-même, soit par le Comité de choix.

Le Reichstag de l'Empire allemand se divisait en sept sections ou « abtheilungen » tirées au sort et qui subsistaient toute l'année à moins que 50 membres de l'Assemblée n'en demandent le renouvellement (§ 26 du règlement).

En Italie, le Sénat et la Chambre des Députés se divisent par tirage au sort, le premier en 5, la seconde en 9 Bureaux ou « uffici » renouvelés tous les deux mois (Règlement du Sénat, chap. III, art. 14 à 22 ; Règlement de la Chambre des Députés, art. 8) ; ces Bureaux, au Sénat italien, constituent, en élisant chacun un de leur membre, le Bureau central qui sera saisi du projet à étudier.

La Chambre des Représentants belge présente une organisation analogue (Règlement, art. 62). Les 6 sections mensuelles tirées au sort élisent chacune un rapporteur. Ces 6 rapporteurs forment la section centrale qui rapporte le projet soumis aux délibérations de la Chambre. Lorsqu'il s'agit du budget, chaque section élit 3 rappor-

teurs. De plus, la section centrale du budget contient comme membres de droit le Président et les Vice-Présidents de l'Assemblée.

En Espagne, le Sénat est divisé par le sort *deux fois par mois* en 7 sections qui élisent les Commissions, sauf décision spéciale de l'Assemblée pour l'élection au scrutin de liste (Règlement du Sénat, titre X, art. 65 à 77). Le Congrès des Députés reproduit une organisation analogue (Titre VII du Règlement, art. 60 à 68).

Dans chacune des deux Chambres des Etats Généraux du Royaume des Pays-Bas, il est désigné, par la voie du sort, 5 Bureaux. Pour la première Chambre, ils sont renouvelés tous les trois mois (art. 33-46 du Règlement) ; pour la seconde, tous les deux mois (art. 15 du Règlement). Ces Bureaux élisent des rapporteurs. La Commission des Rapporteurs étudie le projet et désigne dans son sein un rapporteur général.

Ces différents exemples montrent combien l'institution des Bureaux tirés au sort pour l'étude préparatoire des textes et la nomination des Commissions est fréquemment utilisée. On lui adresse cependant de nombreuses critiques et nous allons examiner la valeur de ce procédé d'élection.

Il a été exposé précédemment quel était le but poursuivi en organisant le travail intérieur des Assemblées avec les Bureaux et les Commissions spéciales. Ce qu'on voulait notamment réaliser par l'institution des Bureaux, c'est une délibération préparatoire dans un cadre plus réduit que l'Assemblée plénière et qui sert à dégager le sentiment général de la Chambre avant l'élection d'une Commission pour l'examen d'une proposition. On se flatte d'obtenir que tous les Députés aient été appelés à examiner, à connaître le projet avant même son étude par la Commission ; on voulait qu'éclairés ainsi ils puissent comparer le texte élaboré par la Commission et celui de la proposition primitive ; on désirait que le débat en séance publique soit préparé, amorcé par la discussion dans les Bureaux.

En réalité, cet espoir d'un examen sérieux des projets renvoyés aux Bureaux a été généralement déçu (1).

La discussion, quand elle s'y instituait, n'y était la plupart du temps que fort superficielle. L'assiduité des membres de l'Assemblée laissait fort à désirer. Devant la possibilité d'intervention ultérieure en séance publique, on négligeait les travaux des Bureaux. Il était possible à M. André Lebon d'écrire assez justement en 1894 :

« Des groupes formés chaque mois, au hasard, si éphémères qu'aucune vie collective ne peut s'y dessiner, si impuissants que la majorité des députés négligent de prendre part à ces travaux, lieux de passage où l'on vient trois minutes avant la séance publique et où, ignorant presque toujours quels collègues on y trouve, on donne négligemment son suffrage pour les commissaires en se débarrassant de son pardessus et en éteignant son cigare avant de monter sur la scène, la vraie, la seule, celle où l'on est entendu du pays quand on parle, celle où les votes sont rendus publics (2).

On invoquait, en outre, en faveur des Bureaux cette facilité qui était apportée aux nouveaux représentants, aux timides, aux modestes, de se faire connaître, de se mettre en valeur dans des conditions et dans un cadre plus accessibles ; c'était un lieu d'exercice moins impressionnant, où les débuts oratoires, l'essai des talents ignorés étaient plus aisés. Cela peut paraître vraisem-

(1) M. Dupin, président de la Chambre des Députés, indiquait dans un rapport en 1836 : « Dans l'état actuel, des Bureaux sont formés au hasard, par la voie du sort. A peine si on a le temps de s'y reconnaître et de s'y compter. On s'y rend assez peu exactement, excepté dans quelques circonstances où l'insouciance est stimulée par la politique. On y discute rarement. On s'y observe plutôt qu'on ne s'y abandonne. Il semble qu'on craigne de se laisser trop pénétrer et de se dépouiller prématurément de ses bonnes pensées. On les réserve pour la tribune ».

Odilon Barot affirmait à la Constituante de 1848 : « Ces Bureaux dans lesquels on ne se rencontre qu'un instant, dans lesquels peuvent se trouver réunis accidentellement toutes les spécialités, dans lesquels on fait de tout, sont exclusifs du grand principe qui gouverne tout travail humain qu'il soit intellectuel ou autre, le principe de la division du travail : »

(2) Revue Politique et Parlementaire. Novembre 1894. Voir en outre les critiques des Bureaux de M. André Lebon, à la tribune de la Chambre des Députés, séance du 11 juin 1894. « Nous nous réunissons dans les Bureaux, généralement nous y sommes peu nombreux, etc... »

blable, mais il ne faut pas oublier qu'en fait ces élections qui se produisaient au moment du dépôt des propositions qui s'échelonnaient par conséquent durant la session, dans des Bureaux constamment renouvelés aboutissaient, bien au contraire, à l'élimination des débutants et à la maîtrise absolue des anciens, des mêmes grands pontifes dont, par ailleurs, les manœuvres de soutien mutuel se trouvaient favorisées par la dispersion inéluctable et maladroite des nouveaux venus. Ce qui assure à ces derniers au contraire l'accès des travaux intérieurs de la Chambre, c'est la simultanéité des élections qui peut être instaurée dans un régime de Commissions permanentes parce qu'alors l'injustice des éliminations redoutées devient trop criante et que, de plus, l'application plus stricte des règles sur le non cumul des mandats de commissaires est plus facilement obtenue.

Parmi les avantages attribués au régime des Bureaux l'on ne peut admettre celui qui était souligné par M. Eugène Pierre en ces termes :

« La fréquence inévitable des réunions dans les Bureaux rapprochait les représentants des divers partis pour le plus grand bien des affaires de l'Etat ; à force de se coudoyer dans l'intimité, les adversaires politiques les plus déterminés s'habituèrent à s'apprécier et à s'estimer ; il se formait là des sympathies et des amitiés qui naissent plus difficilement dans l'atmosphère enfiévrée des séances publiques. »

Cet argument en faveur des Bureaux est justement basé sur la fréquence de leur convocation et de leur renouvellement ; il ne peut donc être maintenu avec un système de Commissions générales et permanentes comme celui qui est actuellement appliqué à la Chambre des Députés ou au Sénat. Dans la Haute Assemblée, les Bureaux sont tirés au sort pour toute la session. Pour la Chambre populaire, on ne procède à leur constitution que sur une décision exceptionnelle de l'Assemblée décidant la formation d'une Commission spéciale.

Si avec l'adoption des Commissions permanentes les avantages que pouvait présenter l'élection par les Bu-

reaux disparaissent, leurs inconvénients par contre ne subsistent que trop.

Le premier qui arrête l'attention, c'est, de toute évidence, de répartir par le sort les membres de l'Assemblée en vue des élections des Commissions. Cette « collaboration du hasard », comme disait Jaurès, ne paraît pas être une garantie très sérieuse. Le sort peut accumuler dans le même Bureau la plupart des membres spécialisés sur la question soumise à l'examen de la Chambre alors que le Bureau voisin ne contiendra aucun membre qui puisse prétendre à la moindre compétence sur le même sujet. Dans le premier cas, des compétences particulièrement qualifiées se trouvaient éliminées sans appel ; dans la seconde hypothèse, personne ne demandant de faire partie de la Commission en formation, on tirait au sort, parmi les absents, le commissaire à désigner (1). Nous devons noter qu'une disposition peut corriger ces défauts, c'est celle qui avait été introduite dans le règlement du Reichstag de l'Empire allemand (paragraphe 26) et par laquelle les sections pouvaient élire les commissaires pris en dehors d'elle :

«...L'élection peut porter sur tous les membres du Reichstag. Si plusieurs Sections élisent le même député, la préférence revient à la Section à laquelle l'élu appartient, sinon à la Section qui est la première dans l'ordre numérique. La Sec-

(1) Dupin remarquait dans son rapport de 1836, cité par M. Léon Bourgeois (C. D., 3 février 1890) :

« Dans le choix des commissaires par les Bureaux, on se montre en général préoccupé de la couleur politique de leurs opinions bien plus que de leur aptitude au sujet qu'il s'agit de traiter. Souvent même on abandonne le candidat qui conviendrait le mieux et qu'on désire le plus pour éviter celui qu'on redoute et pour assurer la nomination de celui qui a le plus de chance de passer. En résultat, il est souvent douteux qu'un commissaire soit l'expression exacte de l'opinion de la majorité de son Bureau et ce commissaire est peu certain lui-même de connaître parfaitement le vœu de son Bureau sur les diverses parties de la loi en discussion. Ajoutez à cela que même dans le cas où les influences politiques exercent le moins leur empire, un Bureau par le seul effet du hasard peut se trouver très riche en hommes spéciaux pourvus d'un genre précis de capacités qu'exige la loi proposée, tandis qu'un autre Bureau sera moins heureusement partagé sous ce rapport, or, les échanges ne sont pas permis entre les membres des divers Bureaux. »

tion dont l'élection est ainsi caduque, doit pourvoir au remplacement aussitôt que possible. »

Mais ce correctif laisse subsister une très sérieuse objection. C'est celle de l'incertitude d'obtenir une représentation proportionnelle des partis au sein de la Commission. Les minorités risquent de se trouver éliminées (1).

Elles peuvent, par contre, se trouver exagérément représentées. Les deux alternatives sont également redoutables. La minorité non représentée qui n'a pu suivre au sein de la Commission les travaux d'élaboration fera, en séance publique, une interminable opposition, au cours de laquelle elle voudra obtenir une foule d'explications, de précisions, de justifications, que sa participation aux débats en Commission lui aurait assurées sans nouvelles pertes de temps. Une Commission, dont la composition ne répond pas à celle de l'Assemblée, où une minorité acquiert une prépondérance accidentelle, verra sans aucun doute ses travaux inutilisés, ses textes refusés par la Chambre dont la majorité est d'un sentiment tout différent (2).

(1) « La minorité sera toujours exclue dans le cas de la nomination par les Bureaux. Il n'est pas possible de lui faire sa part ; on ne peut pas désigner à l'avance les Bureaux qui nommeront les Commissaires de l'opposition. Cette part pouvant être très large en la faisant à l'imprévu, on préfère ne pas la faire du tout et la minorité se trouve ainsi presque toujours exclue d'une des Commissions les plus importantes (celle du Budget). » Rapport de M. Margaine, 1884.)

(2) Voici la forte démonstration de Jaurès à la séance de la Chambre des Députés du 1^{er} juillet 1910 :

« Les Bureaux étant tirés au sort, les Commissions sont créées par la collaboration du hasard et de la Chambre.

« Cette collaboration aboutit aux résultats les plus singuliers. Elle peut amener une représentation des divers partis, des diverses opinions sur un sujet donné, si disproportionnée avec l'opinion véritable de la Chambre et avec la distribution de ses forces qu'il n'y a plus aucune harmonie entre le travail que font ces Commissions aux origines fortuites et la pensée de la Chambre elle-même ; aussi lorsque le projet vient en discussion on s'aperçoit soudain, après de longs mois d'un travail pénible et stérile dans la Commission, que celle-ci a travaillé non pas dans le vide, mais en dehors de la réalité, en dehors du sentiment de la Chambre elle-même ; à la première rencontre de cette Commission accidentelle, et de la Chambre le projet s'effondre et le chaos se fait.

« Il y a un autre vice : c'est que les partis sont exposés non seulement à n'être pas représentés selon leurs forces respectives,

Il semble bien, en outre, que l'élection par les Bureaux faciliterait les combinaisons personnelles. Cela avait paru si dangereux que pour l'élection de la Commission du budget, la Chambre des Députés, on procédait à un tirage spécial des Bureaux qui ne pouvait précéder les opérations du vote de plus de deux heures (résolution du 24 mars 1894).

On voit quelles sérieuses critiques appelle le mode de nomination des Bureaux par les Commissions. Il ne saurait en tout cas convenir au régime des grandes Commissions permanentes. Il faisait partie d'un tout qui était l'ancienne procédure des Commissions spéciales ; son rôle était d'instituer un examen préparatoire des projets ; par lui on voulait obtenir la désignation des commissaires en considération des opinions émises par eux sur un projet donné et au moment précis où ce projet allait être soumis à la Commission. Mais ce dessein, dont nous avons souligné plus haut toute l'incertitude, d'obtenir une Commission qui, par sa composition, reflète l'opinion actuelle de l'Assemblée, est mis délibérément de côté avec la pratique qui s'était généralisée à la Chambre aussi bien qu'au Sénat, de renvoyer les projets déposés à des Commissions déjà constituées et saisies de projets analogues.

« Cette méthode, — affirmait M. Léon Perrier, sénateur, dans un rapport qu'il présentait au groupe de la Gauche démocratique, en 1920, — a évidemment pour résultat de

c'est-à-dire selon leur droit, mais à n'être pas représentés du tout et je ne comprends pas qu'au moment où nos Collègues invoquent contre notre projet je ne sais quel droit parlementaire supérieur ils ne soient pas amenés à reconnaître que la violation formelle du droit essentiel des représentants du pays c'est que quelques-uns d'entre eux puissent être exclus par la fortune des urnes, c'est que, quelque parti que ce soit, qui siège légalement dans cette Assemblée, quel que soit son titre, il puisse être exclu par la fortune des urnes, de son droit de collaborer à la préparation des lois.

« Messieurs, permettez-moi de vous dire que la juste représentation de tous les partis dans toutes les Commissions n'est pas seulement la garantie des minorités, c'est la garantie des majorités. Que de fois est-il arrivé en séance, lorsque les Commissions qui ne comprenaient pas tous les partis, sont venus apporter leur thèse que des oppositions exclues s'élevaient des objections soudaines que la majorité reconnaissait elle-même qu'il y aurait un intérêt pour elle à connaître plus tôt. »

faire disparaître le seul avantage qu'on peut, à notre avis, trouver dans la nomination des Commissions par les Bureaux, avantage qui consiste dans la discussion qui est instituée au sein de ces dernières Commissions, discussion par laquelle est déterminé le choix des commissaires. »

Mais si l'argument tombe dans un régime d'application déformée des Commissions spéciales, il disparaît tout à fait avec le système des grandes Commissions permanentes, car alors les projets sont renvoyés d'office aux Commissions générales sans la moindre discussion dans les Bureaux et lors de la nomination des grandes Commissions au début de la session ou de la législature, il ne peut, même si l'on maintient l'élection dans les Bureaux, être question d'examen et de discuter des projets qui ne sont même pas encore connus et ne doivent être déposés que plus tard.

L'on peut comprendre, sans le partager toutefois, le respect que certains professaient pour l'institution des Bureaux sous l'ancien régime théorique des Commissions spéciales et que M. Valette, Secrétaire général de la Chambre des Députés, exprimait ainsi :

« La division des Bureaux est la clef de voute d'un système complet, d'un système qui sera toujours un obstacle à ce que des usages utilement suivis dans le Parlement britannique puissent s'introduire et se naturaliser dans nos Assemblées françaises. En effet, dans notre système, tout est coordonné, tout se tient et s'enchaîne. La division en Bureaux est la source d'où dérivent tous les autres procédés préparatoires ; retranchez l'un de ces procédés et l'on ne comprend plus le mérite de cette division. »

Or, justement l'institution du nouveau régime, en rendant tout à fait exceptionnelle la création d'une Commission spéciale, a retranché effectivement l'un des procédés préparatoires ou plutôt lui a substitué un organisme nouveau et bien différent : la Commission générale et permanente, aussi la division en Bureaux ne se justifie plus guère. A la Chambre des Députés (art. 17 du Règlement), on ne constitue d'office les Bureaux qu'au début de chaque

législature pour l'examen des dossiers électoraux. Dans le courant de la législature, on n'a recours à la division en Bureaux que sur la décision expresse de la Chambre de créer une Commission spéciale.

Au Sénat, depuis le 18 janvier 1921, les Bureaux ne sont renouvelés par la voie du sort qu'à l'ouverture de chaque session.

Le rôle des Bureaux est, en France, tout à fait réduit : les Commissions importantes, rouages essentiels de l'activité parlementaire, les grandes Commissions permanentes, sont, dans nos Assemblées, élues sans leur intermédiaire. Outre l'examen des dossiers électoraux et l'élection des très rares Commissions spéciales, ne leur incombe plus que la nomination de la Commission de comptabilité et au Sénat celle de la Commission des pétitions.

Les Bureaux ne constituent plus aujourd'hui qu'un vestige d'institutions passées, vestige dont la survie ne manquera pas d'étonner les commentateurs à venir.

§ 4. — *SCRUTIN DE LISTE*. — L'inconvénient de l'intervention du hasard pour la répartition des membres de l'Assemblée avant l'élection des Commissions devait logiquement inciter à la recherche d'autres modes de désignation. Les règlements en France ont généralement permis, à côté de l'élection par Bureaux, l'élection en Assemblée générale par le scrutin de liste.

L'article 17 de l'ancien règlement de la Chambre des Députés prévoyait ce mode de désignation ; l'élection pouvait alors se faire soit en séance publique, soit dans les Bureaux (1).

(1) Article 17, ancien règlement de la Chambre :

« Lors du renvoi d'un projet de loi ou d'une proposition à l'examen des Bureaux, la Chambre peut décider, sur la demande d'un de ses membres, que la nomination des Commissaires sera faite par scrutin de liste, soit en Assemblée générale, soit dans les Bureaux, conformément aux règles déterminées par l'article 2 (élections du Bureau). — Dans le cas où la nomination est renvoyée aux Bureaux, les scrutins sont ouverts et dépouillés dans chaque Bureau. Le recensement général est opéré par le premier Bureau et transmis au Président de la Chambre qui proclame le résultat. »

Au Sénat, on s'était élevé, dès 1876, contre les pertes de temps considérables qu'entraînait le scrutin public à la tribune. M. Corne, rapporteur, affirmait :

« La pratique a montré combien les nominations en Assemblée générale et par vote à la tribune entraînaient de lenteurs. Autant que possible, il faut alléger les séances publiques de ce qui est de pur mécanisme intérieur ; des évolutions des législateurs quittant leurs sièges pour venir, par centaines, déposer un bulletin de vote à la tribune, une salle vide d'un grand nombre de membres appelés au dehors pour remplir l'office de scrutateurs ou pour suivre en spectateurs curieux le dépouillement du scrutin, ne sont pas choses à maintenir sans nécessité. Les nominations de commissaires en Assemblée générale n'auraient leur raison d'être que s'il y avait dans ce mode plus de garanties de liberté et de sincérité des votes. Mais il n'en est rien et l'opération telle qu'elle se pratique dans les bureaux, assure la parfaite loyauté du scrutin en même temps qu'elle s'accomplit dans des conditions de sincérité et de célérité qui ne laissent rien à désirer. »

Aussi l'ancien article 19 du règlement du Sénat exigeait-il pour l'élection au scrutin de liste l'intermédiaire des Bureaux. Les élections de commissaires en séance publique à la tribune étaient écartées.

Pour éviter ces pertes de temps, la Chambre, par contre, a décidé, sur la proposition de M. Codet, le 7 novembre 1902, que pour les nominations en Assemblée générale, le scrutin n'aurait plus lieu à la tribune, mais dans un salon voisin. Voici le texte de cette disposition qui fut introduite dans le règlement de l'Assemblée à l'article 79 :

« Pour les nominations en Assemblée générale, le vote aura lieu de la manière suivante : Une urne automatique enregistrant les suffrages reçus à l'aide d'un numéroteur mécanique, est placée dans l'un des salons voisins de la salle des séances sous la surveillance de l'un des secrétaires assisté de deux scrutateurs. Chaque membre dépose son bulletin dans l'urne pendant le cours de la séance, qui n'est pas suspendue par le fait de l'opération. Les scrutateurs émarquent le nom des votants. Le Président indique, après avoir consulté la Chambre, l'heure d'ouverture et de clôture du scrutin. Le dépouillement a lieu dans la forme ordinaire. »

Ce mode de scrutin, nous pouvons le noter car cela

montre que le temps gagné grâce à lui était appréciable, a été étendu facultativement sur le rapport de M. Barthélemy, par la résolution du 27 mai 1920, aux élections partielles des Vice-Présidents, des Secrétaires et des Questeurs de la Chambre (1).

Le Sénat, par une résolution du 25 mai 1905, due à l'initiative de M. Milliès-Lacroix, a adopté la même solution pour la désignation des sénateurs qui doivent faire partie des Commissions extra-parlementaires (article 57, 4^e alinéa).

Le Sénat peut actuellement être appelé à élire les commissaires au scrutin de liste en Assemblée générale si la désignation normale par les Groupes prévue à l'art. 19 est écartée par une protestation de vingt sénateurs. On évite alors les lenteurs du scrutin à la tribune. Le texte en vigueur adopté par la résolution du 25 novembre 1920-18 janvier 1921 est, en effet, le suivant :

« En cas d'opposition, le Sénat procèdera au vote par scrutin de liste en Assemblée générale dans un des salons voisins de la salle des séances. Une affiche mentionnant la date du scrutin sera apposée dans la salle des conférences dès la fixation de cette date. Le résultat du scrutin est proclamé par le Président du Sénat (art. 19, 9^e alinéa) ».

De même, la Chambre procède à la nomination par le scrutin de liste de ses Commissions, soit qu'elle le décide expressément lors de l'institution d'une nouvelle Commission permanente ou spéciale (article 15), soit que 50 députés se soient opposés à la validité des désignations de Groupes (article 12, 9^e alinéa).

La Chambre a notamment employé le scrutin de liste, en 1902, pour la nomination de la très importante Commission des associations et des congrégations.

Dans le cas d'une opposition de 50 membres à la nomination des Commissions arrêtée par les Bureaux des

(1) Art. 8. — Lorsqu'il y a lieu à élection partielle pour un ou plusieurs sièges de Vice-Présidents, de Secrétaires ou de Questeurs, la Chambre peut décider qu'il y sera procédé conformément aux dispositions de l'article 79.

Groupes, il appartient à ces bureaux de présenter la liste primitivement arrêtée et de faire imprimer des bulletins en conséquence (1).

Nous pouvons remarquer qu'à la Chambre aussi bien qu'au Sénat, l'élection au scrutin de liste est un mode de désignation tout à fait exceptionnel pour les Commissions. Et, en fait, il présente de très sérieux inconvénients ; si l'on a pu éviter par la résolution Codet de perdre trop de temps, il n'en reste pas moins que le scrutin de liste conserve ici les défauts qui lui sont propres, dont le principal est de réaliser l'inévitable écrasement des minorités par les majorités (2).

C'est pour éviter ce très redoutable inconvénient que l'on a songé à proposer à la Chambre un système de représentation proportionnelle.

En Angleterre, l'élection en Assemblée générale est utilisée pour la désignation des « select Committees » qui correspondent à nos Commissions spéciales. Le membre de la Chambre des Communes qui propose la nomination d'une Commission spéciale doit s'enquérir de connaître ceux de ses collègues qui consentiraient à faire partie de la Commission. La liste des membres de Commission proposés par lui est alors publiée (3).

Le « Committee of selection » et le « Standing Orders Committee » sont élus par la Chambre des Communes, mais en pratique la nomination est faite par un accord du leader des Communes représentant le Gouvernement,

(1). Cette éventualité s'est réalisée à l'occasion de la nomination de la Commission pour l'examen du traité de paix en juin 1919. D. P. S.

(2) L'élection des Communes au scrutin de liste a notamment été proposée par M. Symian à la séance de la Chambre des Députés le 15 novembre 1898.

(3) Manual of Procedure of the public business of the House of Commons 1919, page 80. « Every member who intends to move for the appointment of a select committee must. —

1) endeavour to ascertain previously whether each member proposed to be named by him on the Committee will give his attendance thereon ; and.

2) on or before the day next before the nomination of the Committee place on the notice paper the names of the members intended to be proposed by him as members of the Committee. »

et la majorité, d'une part, et du leader de l'opposition d'autre part (1).

Aux Etats-Unis, les Comités permanents et les Comités spéciaux du Sénat sont élus au scrutin de liste, selon la règle 24, § 1.

« Pour la nomination des Comités permanents, le Sénat à moins qu'il n'en soit autrement ordonné, procédera par scrutin pour nommer séparément le Président de chaque Comité (2), ensuite par un seul scrutin pour les autres membres de ce Comité. La majorité du chiffre total de voix (majority of the whole member of votes) sera nécessaire pour l'élection du Président des Comités permanents ; pour l'élection des autres membres, la majorité relative (plurality of votes) suffira. Les autres Comités seront nommés par un seul scrutin à moins qu'il n'en soit autrement ordonné et la majorité relative suffira (3). »

De même au Sénat belge, les commissaires sont élus au scrutin de liste selon l'article 50, chapitre V du règlement. « Les membres des Commissions sont désignés au scrutin secret par bulletin de liste et à la pluralité relative des suffrages. »

A la Chambre belge des Représentants, si les membres des Sections centrales qui correspondent à nos Commissions spéciales, sont élus, comme nous l'avons vu, par chacune des Sections tirées au sort, par contre les membres des Commissions permanentes sont élus au scrutin de liste :

« Les membres de chaque Commission sont nommés au scrutin et par bulletins de liste à la majorité absolue, conformément à ce qui est prescrit par l'article 6 (nomination du Bureau) [Règlement chapitre VI, article 70].

En Grèce, la Chambre des Hellènes a adopté aussi,

(1) « They are technically chosen by a free vote of the House, but practically speaking, they are agreed upon and nominated by the leader of the House and the leader of the opposition ». Redlich, chap. VI.

(2) Nous avons vu précédemment (page) l'importance du rôle des Présidents de Comités dans les Chambres américaines.

(3) Moreau et Delpech, tome I, p. 117.

pour la nomination de ses Commissions, le scrutin de liste avec d'ailleurs une modalité spéciale :

« Les Commissions sont élues au scrutin secret, à la majorité relative, au moyen de bulletins dont chacun porte les deux tiers des membres à élire. » [Règlement chapitre V, article 51] (1).

En Suisse également, au Conseil des Etats, « l'Assemblée nomme elle-même ses Commissions au scrutin secret ou renvoie au Bureau la désignation des membres. Lorsque l'Assemblée nomme elle-même une Commission, il est procédé d'abord à l'élection de la Commission, puis, dans un scrutin spécial, à l'élection de son Président choisi parmi les membres élus. » (Règlement titre IV, article 32, Moreau et Delpech II, p. 550).

De même pour le Conseil National : « Les membres des Commissions sont nommés au scrutin secret à moins que le Conseil ne délègue au Bureau le soin de les désigner ».

§ 5. — *REPRESENTATION PROPORTIONNELLE.*— Afin d'éviter le danger de sacrifier la représentation des minorités ainsi qu'il arrive trop souvent avec le scrutin de liste pur et simple, il semble logique de penser à un système de représentation proportionnelle. En fait, on a eu que bien rarement recours à cette solution. En France, on ne peut guère signaler que l'expérience faite à la Chambre des Députés, en 1910, sur la proposition de MM. J.-L. Breton et Modeste Leroy. Il s'agissait d'élire, au début de la 10^e législature, la Commission du suffrage universel qui devait examiner les projets de réforme électorale. La précédente Commission avait élaboré un projet de représentation proportionnelle et c'est son système que très malicieusement les auteurs de la proposition de résolution firent adopter à la Chambre, malgré l'opposition véhémement des partisans et des artisans du projet de réforme électorale. Adopté par la résolution du 4 juillet

(1) Moreau et Delpech, tome II, p. 284.

1910, ce mode de nomination fut appliqué le 11 juillet 1910 et ne le fut plus jamais depuis.

§ 6. — *DELEGATION*. — Un système a été imaginé qui évitait tout à la fois l'intervention du hasard et la perte du temps. C'est celui qui fit l'objet de plusieurs propositions de M. J.-L. Breton, à la Chambre des Députés. Il peut se résumer en ces termes :

« Il suffirait pour faire partie d'une Commission d'y être délégué par un certain nombre de collègues, quinze par exemple, étant naturellement entendu qu'un Député ne peut donner qu'une seule fois sa délégation pour une même Commission. »

Avec ce procédé de désignation, pas de perte de temps, car il n'y a plus de scrutin. Les membres des Commissions ont tous la même autorité car il n'y a qu'un seul mode de nomination. Quinze délégations donneraient d'ailleurs au moins autant d'autorité que l'élection par les Bureaux où il peut arriver d'être élu par moins de quinze voix. En réalité les groupes se constitueraient par fraction de quinze membres, de telle sorte que leur chiffre total soit un multiple de quinze. Les listes de quinze délégations seraient vérifiées par le service de la Présidence afin de vérifier que les Députés ne puissent déléguer qu'une fois pour la même Commission. La nomination des commissaires serait proclamée par la Présidence. La Commission serait considérée constituée et pourrait commencer ses travaux dès qu'elle comprendrait vingt membres. Il ne faudrait pas, en effet, que le début de ces travaux soit retardé par la négligence de certains députés à se faire déléguer (1).

(1) L'article du règlement aurait pu être rédigé comme suit :
« Pour faire partie de l'une de ces Commissions (des Commissions permanentes) il suffit d'y être délégué par 15 membres de Chambre. Tout député ne peut donner qu'une seule fois sa délégation pour une même Commission. Les délégations signées de 15 membres devront être remises au Président de la Chambre qui, après vérification des listes, proclamera les commissaires en séance publique. Chaque Commission est régulièrement constituée dès qu'elle se compose de plus de 20 membres. »

Ce système fut proposé puis rapporté, après l'adoption par la Commission, par M. J.-L. Breton une première fois en 1902, reprise au début de la neuvième législature par son auteur, cette proposition fit l'objet d'un rapport favorable de M. Louis Martin, mais fut repoussée par la Chambre des Députés, le 22 juin 1906. On craignait que « l'échange des signatures nécessaires pour obtenir une délégation donnât lieu à des marchandages, à des tractations regrettables » (1).

★ ★

Dans les différents projets proposés, il y a lieu de remarquer qu'on tend généralement à substituer aux Bureaux d'autres organes pour l'élection des commissaires. On en vint, ainsi que nous le verrons, tout aussi bien au Sénat qu'à la Chambre des Députés, à confier ces désignations aux groupes politiques. Mais avant d'étudier ce système en vigueur, nous pouvons signaler une proposition assez curieuse de M. Ferdinand de Lasteyrie, en 1848, qui proposa à la Constituante de faire élire ses Commissions spéciales par les Comités permanents eux-mêmes, réduisant ceux-ci au rôle de sections de vote.

Dans un ordre d'idée analogue, nous pouvons indiquer le mode exceptionnel de constitution de Commissions prévu à l'article 31 (dernier alinéa) du règlement actuel de la Chambre des Députés. En cas de conflit de deux Commissions qui estiment l'une et l'autre qu'un même projet doit leur être renvoyé, l'Assemblée peut ordonner que le projet, ou la proposition, sera examiné ou bien par ces Commissions délibérant exceptionnellement en commun ou bien par une Commission spéciale composée de membres nommés par ces Commissions dans la proportion décidée par la Chambre. Dans ce dernier cas, par conséquent, des Commissions déjà constituées sont appelées à élire

(1) M. Lauraine avait dit à la séance du 7 novembre 1902 : « le système proposé par M. J.-L. Breton a, à mes yeux, un grand mérite, c'est d'être absolument nouveau. »

un certain nombre, fixé par l'Assemblée, de membres d'une Commission dont la création est décidée.

Ce n'est là d'ailleurs qu'une procédure tout à fait exceptionnelle. Il n'en aurait pas été de même des organes électoraux dont la substitution aux Bureaux désignés par le sort avait été proposée par M. J.-L. Breton en 1902, puis en 1910 et 1913. Il s'agissait de changer plus exactement le recrutement des Bureaux ; au lieu de les tirer au sort, les Bureaux se constitueraient par inscription volontaire. La première liste complète de cinquante-quatre noms déposée sur le bureau de l'Assemblée, constituerait le premier Bureau, la seconde liste complète le second et ainsi de suite. Les partis se formeraient ainsi en Bureaux ou tout au moins se répartiraient parmi eux. Les membres non inscrits seraient répartis par le sort.

En 1910, cette proposition était un peu modifiée. L'inscription volontaire était conservée, mais le nombre des membres des Bureaux n'était pas limité, chaque Bureau ayant droit à autant de commissaires qu'il y avait de fois quinze dans le chiffre de ses membres. Les Bureaux représenteraient alors en fait les partis politiques de l'Assemblée.

Ce système qui était compris dans la proposition de nouveau règlement de M. J.-L. Breton, en 1913, ne fut pas incorporé dans le nouveau règlement du 4 février 1915. La Chambre conserva le mode de nomination par les groupes, adopté en 1910 et qu'il convient d'étudier maintenant.

§ 7. — *LES GROUPES.* — En fait, le système appliqué pour l'élection des Commissions permanentes depuis 1910 à la Chambre, depuis 1921 au Sénat, a substitué aux Bureaux les groupes politiques.

En 1910, la Chambre venant d'être renouvelée avait à élire ses grandes Commissions permanentes pour la durée de la législature. Avant qu'elle n'y procéda dans les Bureaux, M. Maunoury avait déposé une proposition modifiant ce mode de nomination. Chargé du rapport par la

Commission, il le déposa le 30 juin 1910. Sa proposition fut adoptée le 1^{er} juillet malgré les objections de MM. Lemire, Massabuau, Maurice Sébille, Pourquery de Boissérin, et sur les instances de MM. Abel Ferry et Jean Jaurès (1).

La résolution votée constituait l'article 11 ter du règlement d'alors ; elle est conservée avec de très légères modifications à l'article 12 du règlement actuel.

En principe, les Commissions sont élues en Assemblée générale au scrutin de liste. En fait, les listes de candidats établies dans les conditions que nous allons voir sont considérées avoir été ratifiées par la Chambre si, dans le délai prévu, une protestation de cinquante membres n'a été produite. Dans cette dernière alternative, les Commissions, ainsi que nous l'avons signalé, sont élues au scrutin de liste en Assemblée générale.

L'innovation apportée en 1910 consiste justement dans l'établissement des listes de candidats que la Chambre est appelée à ratifier tacitement. Ces listes sont constituées par les bureaux des groupes et selon la règle de proportionnalité. Il faut assurer d'abord la formation des groupes. Les listes des groupes sont affichées comme l'étaient celles des Bureaux et publiées à l'*Officiel* ; elles le sont cinq jours avant la date fixée pour l'élection des Commissions. Les listes des candidats sont, selon le règlement, établies par les bureaux des groupes.

En réalité, voici la procédure qui est suivie. Les bureaux des groupes se réunissent une première fois pour établir suivant la proportionnalité le nombre de sièges qui, pour chaque Commission, revient à chacun des groupes. Les groupes tels qu'ils ont été constitués par la publication de leur liste électorale sont convoqués, se réunissent et pro-

(1) Ce système souleva longtemps une très réelle opposition d'une partie importante de la Chambre. Ce fait est vivement mis en lumière par les différentes alternatives que subit la Commission du budget. Primitivement élue par les Bureaux, le système des Groupes lui fut appliqué par la résolution du 1^{er} juillet 1910. On revint à la nomination par les Bureaux le 7 juillet 1911, mais une nouvelle résolution du 7 novembre 1913 prescrivait la nomination par les Groupes.

cèdent à la désignation de ceux de leurs membres qui seront appelés à faire partie de chaque Commission. Comme cette désignation se fait le même jour pour toutes les grandes Commissions, les nominations ne souffrent en général aucune difficulté, chacun posant sa candidature pour la Commission où l'appellent ses aptitudes ; dans le cas de compétition, le groupe a recours au scrutin secret.

Les désignations achevées, les bureaux des groupes se réunissent à nouveau et établissent de concert la liste des membres de chaque Commission telle qu'elle sera remise au Président de l'Assemblée et telle que la Chambre sera appelée à l'approuver tacitement. Cette liste est, en effet, publiée au *Journal Officiel* pendant les trois jours qui précèdent la date fixée pour l'élection ; si à cette date cinquante Députés n'ont pas protesté, la composition des Commissions est réputée approuvée et les Commissions sont définitivement constituées.

Sur la proposition de MM. Jean Codet et Perrier et sur les rapports de MM. Cazelle et Penancier, le Sénat adopte par sa résolution des 25 novembre 1920-18 janvier 1921 le mode d'élection des Commissions expérimenté à la Chambre des Députés depuis 1910. Seules, quelques modifications de détail ont été apportées. Les listes électorales des groupes sont déposées six jours, et non pas cinq, avant la date de l'élection. Le nombre nécessaire de Sénateurs opposants, pour provoquer une élection au scrutin de liste, est de vingt.

L'adoption de ce système de nomination n'a pas été, nous l'avons vu, sans soulever d'ardentes protestations. Ce que l'on semblait redouter le plus c'était d'introduire les préoccupations d'ordre politique dans l'élection des commissaires. Il n'est pas bon, a-t-on prétendu, que les Députés qui, dès qu'ils sont élus, représentent le pays tout entier qui, au sein de la Chambre, sont des délégués de la France, apparaissent dans chaque Commission comme les mandataires d'un parti qui, si important soit-il, ne peut constituer qu'une minorité.

Cette crainte semble un peu vaine puisque de tout

temps, aussi bien dans les Bureaux qu'au scrutin de liste, on n'a jamais fait réellement abstraction des opinions politiques des candidats. Au lieu de laisser cette influence de la politique s'exercer suivant le jeu de tirage au sort on la soumet ici à une règle rationnelle de proportionnalité qui laisse à chaque parti son action légitime.

On a d'ailleurs essayé d'atténuer dans les mots l'importance de la politique pure pour l'élection des commissaires. C'est ainsi que le mot « groupe » a été substitué au terme « parti », qui figurait dans le projet initial de M. Maunoury. De plus comme on craignait de reconnaître ces groupes comme des « organes officiels du travail législatif » on a spécifié, sur la proposition de M. Bertheaux, que les listes des groupes qui seraient publiées ne constitueraient que les « listes électorales » des groupes. Ces deux expressions « groupes et listes électorales des groupes » ont été adoptées par le Sénat en 1921. Enfin, suivant l'interprétation qui est faite du règlement, les groupes disparaissent officiellement au lendemain de la proclamation des listes par le Président, ou de l'opposition qui est faite (1).

Le souci de la recherche des compétences est dans le nouveau système, sans doute, tout aussi sérieusement assuré. L'accumulation des membres spécialement compétents, sur une même question, n'est pas plus à craindre dans les groupes politiques que dans les Bureaux tirés au sort. Mais l'on peut espérer, en tout cas, que les groupes auront à cœur de désigner leurs membres les plus compétents, soucieux qu'ils sont de faire prévaloir le plus sûrement leurs vues au sein des Commissions.

Quant à l'objection présentée du fait de la non inscription de certains membres de l'Assemblée à aucun groupe, celle-ci disparaît en partie devant les dispositions adoptées à la Chambre par la résolution du 27 janvier 1920

(1) Pierre, D. P. S., p. 1083, n° 751 : « Bien que les Groupes n'aient dans le règlement de la Chambre qu'une existence limitée à l'élection des grandes Commissions permanentes... »

(article 3). Le nouveau paragraphe de l'article 12 stipule en effet :

« Les Députés qui n'appartiennent à aucun groupe en aviseront le Président de la Chambre qui les convoquera en un bureau spécial, à l'effet de choisir leurs candidats. »

C'est ce que l'on appelait précédemment le « Groupe des Députés non inscrits à un Groupe » (1).

Le Sénat, en adoptant le même système de nomination des Commissions, conservait dans sa résolution des 23 novembre-18 janvier 1921, la même disposition :

« Les sénateurs n'appartenant à aucun groupe en aviseront le Président du Sénat dans le délai imparti au 3^e alinéa du présent article. Ils seront convoqués par le Président du Sénat afin de choisir un Président et, s'il y a lieu, de désigner leurs candidats (2). »

Cette constitution un peu arbitraire d'un Groupe de Députés non inscrits aux Groupes, aujourd'hui dénommés Bureaux, paraît être un des défauts les plus sérieux du système. La réunion obligatoire de tous les membres de l'Assemblée d'opinions très différentes aux aspirations parfois opposées, et que seule rapproche une indécision commune ou une semblable humeur indépendante n'est pas sans inconvénient.

Dans ce nouveau système qui veut se placer sous les auspices de la logique, il est regrettable que l'on soit contraint d'admettre une participation du hasard qui

(1) M. Barthélemy, dans son rapport déposé le 23 janvier à la Chambre des Députés, constate « Le pays arrivait difficilement à comprendre les nuances, perceptibles il est vrai pour les initiés, qui séparaient ces deux Groupes (le Groupe des indépendants et celui des députés non inscrits aux Groupes). D'autre part, la verve des publicistes s'exerçait trop facilement sur ce groupe des députés se refusant à faire partie d'un Groupe et sur le mystère de l'inscription de non inscrits. Mais surtout, ce Groupe prétendu non politique avait en réalité une nuance politique ou si l'on préfère on lui attribuait une étiquette politique. Il contenait en majorité des députés partisans des libertés religieuses mais prêts à voter avec les partis de gauche sur les questions économiques, sociales et financières. Dans ces conditions, il restait des Députés qui n'étaient même pas inscrits au Groupe des non inscrits et qui se trouvaient ainsi privés de leur représentation légitime dans les Commissions. »

(2) R. S. art. 19, 5^e alinéa.

rappelle trop vivement son rôle dans la formation des Bureaux.

Une modification apportée par la Chambre des Députés le 28 février 1919, à l'article 12, § 9, rendit obligatoire la publication à l'*Officiel* de la liste des 50 protestataires dans le cas où il est fait opposition aux propositions des Bureaux des Groupes. Cette disposition a été introduite dès l'adoption du système dans le règlement du Sénat en 1921.

Aussi bien à la Chambre qu'au Sénat, il est pourvu suivant la même procédure aux vacances par démission ou décès. Les listes électorales des Groupes sont à nouveau établies. Le Groupe auquel appartenait l'ancien membre de la Commission désigne son remplaçant ; s'il y a opposition, on procède à l'élection de ce dernier au scrutin de liste.

Les Groupes politiques ne manquent pas de prendre par l'institution de ce mode de nomination adoptée à la Chambre et au Sénat pour les Commissions permanentes une importance certaine. Est-il préférable de laisser les règlements ignorer complètement ces Groupes politiques qu'on ne peut véritablement négliger dans le fonctionnement des Assemblées parlementaires. Leur existence occulte présente-t-elle des avantages sérieux ? Il apparaît au contraire qu'il est souhaitable pour l'unité, la clarté, la rapidité des débats parlementaires que les membres de l'Assemblée qui suivent une ligne politique commune se réunissent et se concertent sur les grands problèmes soumis à la Chambre. Si les Groupes pouvaient établir l'unité de vue de leurs membres sur les questions essentielles avant les débats publics, ceux-ci seraient souvent moins obscurs et moins longs. Si donc le mode de nomination adopté pour les grandes Commissions est de nature à donner un peu plus de cohésion aux Groupes, nous ne saurions nous en plaindre.

Nous devons toutefois signaler un très grave inconvénient ; la constitution des Groupes n'est pas en effet immuable, les députés ont la faculté de quitter un Groupe

pour s'inscrire à un autre ; ils peuvent le faire après l'élection des Commissions ; au sein de ces dernières, la représentation des partis peut se trouver étrangement faussée par des adhésions ou des désertions ultérieures dans les Groupes. De très sérieuses difficultés peuvent être alors soulevées lors des élections partielles.

Ce sont ces difficultés éventuelles et aussi l'appréhension d'introduire les luttes politiques dans la désignation des commissaires compétents qui firent se dessiner au début de la 12^e législature un mouvement très sérieux contre ce mode d'élection ; la Chambre nouvelle désireuse de marquer son avènement par des réformes qui devaient mettre en lumière son souci de l'intérêt national, marqua son hésitation. Cette opposition se révéla au sein de la Commission du règlement (1) ; celle-ci pourtant, devant les arguments apportés par les anciens parlementaires qu'elle comptait, se rallia dans sa quasi-unanimité au précédent système.

(1) Rapport de M. Barthélemy, n^o 228, annexe de la séance du 21 janvier 1920 :

« Au lendemain de la consultation nationale du 16 novembre 1919 alors que l'on était encore sous le coup de l'émotion de la décision populaire ordonnant l'étroite union et la collaboration intime de tous les républicains de bonne volonté, il avait paru, tout au moins à un certain nombre de nouveaux venus parmi vous, que cette consécration officielle de l'existence des Groupes rompt l'unité nécessaire à la représentation nationale, crée l'émiettement des bonnes volontés et la dispersion des efforts. Certains lui reprochaient d'accentuer les divergences, d'encourager la création de Groupes artificiels par des habiles impatients, et pousser à l'intrigue. Nous avons même entendu certains anciens de cette Assemblée nous assurer que ce régime avait servi à l'oppression de compétences consacrées. Ces appréhensions diverses s'aggravaient de ce fait qu'un grand nombre de nouveaux venus hésitaient à s'enchaîner immédiatement à des Groupes dont ils ne connaissaient que par ouï dire les tendances et le personnel...

« Il a semblé que non seulement la nomination par les Bureaux n'assurait que d'une façon toute empirique la proportionnalité de la représentation politique dans les Commissions, mais encore qu'elle ne permettait pas, d'une façon certaine, l'accès des compétences. La Chambre fut vivement impressionnée par ce fait rappelé par notre collègue, M. Groussier, à l'une de ses premières séances, que ces grandes figures de l'ancien Parlement, comme Albert de Mun et Beauregard, pour ne parler que des disparus, n'ont jamais réussi, par les Bureaux, à entrer dans les Commissions auxquelles les appelaient leur compétence, leurs goûts et leur talent. »

Sauf les remarques que nous avons ci-dessus formulées, on doit reconnaître d'ailleurs que la nomination par les Groupes a fonctionné jusqu'ici d'une façon généralement satisfaisante et qu'elle marque un progrès sur l'élection par les Bureaux.

CHAPITRE V

ORGANISATION DES COMMISSIONS

- § 1. NOMBRE DES COMMISSIONS.
- § 2. NOMBRE DES COMMISSAIRES.
- § 3. PARTICIPATION EFFECTIVE AUX TRAVAUX — *Quorum — Publication de la liste des présents, absents et excusés — Sanctions individuelles — Limitation du cumul des mandats.*
- § 4. CLASSEMENT DES COMMISSIONS PAR LE RÈGLEMENT.
- § 5. ATTRIBUTIONS DES COMMISSIONS — *Les départements ministériels — Les Commissions des autres Assemblées — Les Commissions parlementaires étrangères. — Rapports des Commissions entre elles — Rapports des Commissions et de l'opinion.*

L'étude de l'organisation des Commissions nous conduit à l'examen de plusieurs questions importantes et notamment celles de la répartition de leurs attributions, de leur nombre et du nombre des Commissaires.

La solution rationnelle de ces questions importe, nous le verrons, tout aussi bien au point de vue du rendement des travaux des Commissions que pour le bon fonctionnement des institutions politiques du pays.

Dès l'abord, nous pouvons constater que ces trois problèmes des attributions, du nombre des Commissions

et du nombre des Commissaires, sont intimement liés au point de ne constituer que des aspects différents d'une même question. En effet, le nombre des Commissions est en raison inverse de l'étendue des attributions reconnues à chacune d'elle ; d'autre part, on admet généralement qu'il est légitime d'appeler tous les membres de l'Assemblée, tout au moins le plus grand nombre possible, à participer aux travaux des Commissions. Comme on est, en outre, obligé de limiter le nombre des Commissions desquelles peut faire partie un même représentant, le nombre des Commissaires pour chacune d'elle sera commandé par la multiplicité plus ou moins grande des Commissions.

Nous savons que les Commissions peuvent être soit à compétence limitée, soit à attributions générales correspondant à tout un ordre de questions législatives. Celles du premier type devront être, de toute évidence, de par leur nature, en beaucoup plus grand nombre. Les travaux seront donc infiniment fractionnés (1). C'est une sorte d'éparpillement des efforts des membres de l'Assemblée qui ne peut manquer d'être préjudiciable au rendement législatif.

Les Commissions à compétence générale au contraire assurent une concentration des études dont le principal avantage est de garantir l'unité d'action des législateurs.

Le système des Commissions nombreuses respectivement saisies de projets connexes travaillant isolément et sans liaison entre elles aboutissait souvent à des résultats contradictoires, rapports concluant sur des questions analogues à des mesures différentes, textes législatifs aux principes divergents.

(1) Avant l'adoption du système des Commissions permanentes, le 18 janvier 1921, le Sénat comptait 88 Commissions, tant spéciales que générales. (Rapport de M. Léon Perrier au nom du Groupe de la Gauche démocratique) :

« Cette dispersion du travail a pu affirmer M. Cazelles dans son rapport déposé sur le Bureau du Sénat le 19 novembre 1920, est incompatible avec l'unité des vues et l'esprit de suite sans lesquels il est malaisé de réaliser la coordination et l'harmonie dans la législation. »

C'est justement un des avantages essentiels des Commissions générales de permettre aux Commissaires d'envisager les grands intérêts du pays sans se cantonner uniquement dans l'étude d'une seule question de détail.

Une vue d'ensemble dans chacun des grands domaines de la législation est particulièrement importante. D'autant plus que la besogne des Assemblées et partant des Commissions n'est plus aujourd'hui limitée à l'élaboration des lois, mais s'étend au contrôle de leur application et, par conséquent, au contrôle des administrations. Cette seconde et très importante charge ne saurait incomber aux Commissions spéciales ; élues pour élaborer un texte de loi sur une question déterminée, nettement localisée, pour présenter un rapport sur une proposition ou un projet de loi, elles ne pourraient par aucun artifice légitime étendre leur compétence au contrôle de l'application des lois antérieurement votées, même sur des objets connexes. Leur multiplicité serait d'ailleurs un sérieux obstacle à l'accomplissement de cette tâche, le caractère éphémère de leurs travaux aussi.

« La guerre, — affirme M. Marin, en parlant du contrôle, — a violemment convaincu tous les esprits de sa nécessité la plus étendue ; Chambre et Sénat ont rivalisé d'efforts pour l'établir et ont heureusement trouvé à la place des anciennes Commissions spéciales nommées pour l'étude de chacun des projets de loi (c'est-à-dire de Commissions qui ne convenaient qu'au travail législatif et, même en ce domaine, y représentaient un stade moins élevé d'organisation) des grandes Commissions permanentes ; celles-ci étaient susceptibles non seulement d'améliorer le travail législatif, mais de permettre un travail solide de contrôle, avec l'éducation nécessaire des contrôleurs, la coordination possible et la continuité de leurs efforts, l'organisation de la responsabilité, l'installation matérielle suffisante (1) ».

(1) Exposé des motifs de la proposition de résolution de M. Louis Marin annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 27 décembre 1919, n^o 123.

Les Commissions générales et permanentes assurent aussi la spécialisation des Commissaires et, par conséquent, leur compétence. Tel représentant familiarisé par l'examen fréquent de questions du même ordre, apportera aux travaux de la Commission une collaboration infiniment plus fructueuse. Le recrutement des membres compétents de l'Assemblée pour un même domaine sera beaucoup mieux assuré que lors des élections aux Commissions spéciales où un certain renom semble conférer aux mêmes députés une sorte de compétence universelle qui les désigne presque régulièrement pour l'étude de tous les projets importants. Le recrutement est rendu à la fois plus facile et plus équitable par les Commissions permanentes.

Depuis fort longtemps, nous l'avons vu (chapitre 1, § 2), un nombre important de membres de la Chambre des Députés avait admis la nécessité d'organiser un système rationnel de grandes Commissions permanentes.

Sauf le cas où un projet déterminé serait renvoyé, par décision expresse de l'Assemblée, à une Commission spéciale, l'ensemble des différents domaines de la législation et du contrôle qui sont ceux de l'activité des Chambres parlementaires devait être réparti entre les Commissions permanentes.

Sur cette répartition des études correspondant à la totalité des attributions au Parlement entre les organes d'examen à constituer, l'accord est généralement très difficile à obtenir (1). Longtemps, l'organisation définitive du système des Commissions permanentes a été ajournée de ce fait et depuis son adoption, en 1902, des modifications y ont été apportées.

(1) « S'il ne peut y avoir aucun doute et s'il n'y a aucune contestation sur les fonctions des grandes Commissions qui consistent dans l'étude des projets et propositions de loi renvoyés à leur examen, il y a divergence d'opinion sur la répartition de ces projet entre les Commissions. » Georges Graux, rapport annexe à la séance du 12 juillet 1898.

§ 4. — *NOMBRE DES COMMISSIONS.* — Les difficultés s'élèvent d'abord au sujet du chiffre à adopter pour le nombre des Commissions permanentes. Il semble qu'il ne doive pas y en avoir un trop grand nombre car alors on pourrait leur reprocher, comme on le fit aux Commissions spéciales, de disperser le travail d'élaboration, d'éparpiller les efforts. Il est vrai que, du fait de leur permanence, les grandes Commissions éviteront plus facilement de travailler sur les questions connexes chacune de leur côté, isolément, sans relations, sans liaisons entre elles comme risquent de le faire des Commissions spéciales. Mais il n'en demeure pas moins que leur trop grand nombre aboutirait à confier à des organes différents l'étude de projets intimement liés qu'il importe de rédiger en s'inspirant des mêmes grands principes directeurs. Afin d'éviter l'écueil que nous signalons et pour que ce nombre des Commissions permanentes ne devienne pas excessif, il est par conséquent souhaitable qu'il soit fixé dans le règlement même de l'Assemblée et que leurs attributions y soient définies.

La Constituante compta jusqu'à 31 Comités ; la 1^{re} Législative eut 21 Comités, celle de 1848 n'avait créé, par contre, que 15 Comités permanents.

A la Chambre des Députés, dans la période contemporaine, le nombre des Commissions permanentes s'est accru progressivement. Elles furent jusqu'en 1902 instituées par des résolutions spéciales de la Chambre. La Commission du budget, en fait, a toujours été une Commission permanente de par la grande durée de l'examen du projet qui lui était soumis et, par suite, de l'examen des crédits additionnels dont elle était ultérieurement chargée. La première Commission de l'Armée fut créée le 28 mars 1882, malgré l'avis de la Commission d'initiative qui avait proposé l'ajournement du projet de résolution. La première Commission des douanes fut instituée par la résolution du 20 janvier 1890. La 6^e Législature (1893-1898) vit fonctionner 10 Commissions permanentes, mais ces grandes Commissions n'étaient pas constituées

obligatoirement au début de la session ou de la législature, en vertu d'une disposition impérative du règlement. Leur création, toute facultative, exigeait le vote d'une résolution expresse de l'Assemblée. Plusieurs propositions avaient été déposées qui tendaient à fixer dans le règlement un nombre de grandes Commissions obligatoires. Il est à remarquer que chaque fois que la question fut posée devant l'Assemblée, lors même que l'on avait le désir de le réduire, le nombre des grandes Commissions a toujours été augmenté.

La Commission du règlement de 1898 voulant fixer l'organisation des Commissions permanentes, proposait de prévoir, à l'article 21 du règlement, la nomination, au début de chaque session, de 11 Commissions annuelles. Devant les difficultés soulevées lors de la discussion de cette disposition en première lecture (1), elle se borna à proposer une résolution instituant 5 nouvelles grandes Commissions en plus des 10 précédemment créées (2).

L'introduction des grandes Commissions permanentes dans le règlement ne fut accomplie que le 17 novembre 1902, par le vote de la proposition de M. J.-L. Breton, rapportée par son auteur. Le chiffre adopté pour les grandes Commissions fut 16. Il fut augmenté, lorsqu'il fut mis en question, une première fois, à la séance du 4 février 1915, où il fut porté à 19, une seconde fois à la séance du 27 janvier 1920 où il fut porté à 20. A cette dernière date, la Commission du règlement était très désireuse de réduire le nombre des Commissions ; comme elle voulait créer 3 Commissions nouvelles, celles d'Alsace-Lorraine, des Régions Libérées et des Colonies, elle proposa la suppression de 4 Commissions précédemment prévues, celles des Postes et Télégraphes, de l'Assurance et de la Prévoyance sociales, de la Législation fiscale et celle des Douanes, ce qui devait finalement ne laisser subsister que 18 grandes Commissions au lieu de 19.

(1) Séance de la Chambre des Députés du 15 novembre 1898.

(2) Séance de la Chambre des Députés du 29 novembre 1898.

Mais si l'Assemblée suivit ponctuellement sa Commission pour les créations, elle ne fut point aussi docile pour les suppressions. La Commission de l'Assurance et de la Prévoyance sociales et celle des Douanes furent très justement maintenues.

Le règlement du Sénat n'a prévu de grandes Commissions générales permanentes qu'à partir de 1911 ; jusqu'alors, il nommait cependant, au début de chaque session, en plus de la Commission chargée de l'examen du budget, 4 grandes Commissions : celles de l'Armée, de la Marine, des Douanes et des Chemins de fer. Une résolution du 7 décembre 1911 modifia l'article 16 du règlement prescrivant la constitution annuelle de Commission de la Comptabilité, de l'Armée de la Marine et des Chemins de fer, et la nomination tous les trois ans d'une Commission des Douanes. Une résolution du 4 février 1915 instituait une Commission des Affaires intérieures ; une plus récente encore créait une Commission de l'Agriculture. Il existait donc au Sénat, avant la généralisation du système des Commissions permanentes, 7 grandes Commissions. En 1920, un premier rapport dû à M. Cazelles, proposait de constituer annuellement 15 Commissions générales. A la seconde lecture, le rapport de M. Penancier n'en proposait plus que 12 ; c'est ce dernier chiffre qui fut adopté. Il fut sensiblement moindre que celui qui a été adopté pour les Commissions permanentes de la Chambre des Députés.

En Belgique, le nombre des Commissions permanentes de la Chambre des Représentants fut fixé à 11 par une modification apportée le 19 mai 1920 au règlement de l'Assemblée.

En Angleterre, la Chambre des Communes se divise en un nombre très notablement inférieur de « Standing Committees ». En 1882, elle avait créé deux « Standing Committees », qui, après une période d'abandon, furent reconstituées le 7 mars 1888. L'un examinait les projets concernant la législation, les cours de justice et la procédure, l'autre les projets concernant le commerce, l'agriculture, la pêche, la navigation et l'industrie.

Le 9 avril 1907, la Chambre des Communes décidait de constituer quatre « Standing Committees » au lieu des deux premiers ; le 19 février 1919 enfin elle portait leur nombre à 6.

Aux Etats-Unis, le Sénat qui a longtemps compté 29 Comités permanents, portait leur nombre à 40 en 1900 ; son règlement en prévoyait 50 en 1907. Pour la Chambre des Représentants, le nombre de ses Comités permanents était de 47, puis de 60 dès 1900.

Ces derniers chiffres, pour les raisons que nous avons exposées, nous semblent excessifs. Le nombre de 20 grandes Commissions permanentes adopté par la Chambre des Députés française, paraît être un maximum qui ne devrait pas être dépassé. On y incline cependant parfois parce que l'on désire assurer à tous les membres d'une Assemblée une participation aux travaux des Commissions. Cela est d'autant plus légitime que les Commissions permanentes sont renouvelées une fois pour toutes au début de la législature ou de la session et que la constitution ultérieure de Commissions spéciales est, dans un système organisé de grandes Commissions, tout à fait exceptionnel. Les députés qui ne seraient pas appelés à faire partie de Commissions au début de la session devraient perdre en fait tout espoir de prendre part à leurs travaux.

§ 2. — *NOMBRE DES COMMISSAIRES.* — Si l'on ne peut grossir impunément le nombre des grandes Commissions, on pourrait, par contre, songer à augmenter le chiffre des commissaires de chacune d'elles afin de satisfaire l'ardeur laborieuse de tous les membres de l'Assemblée. Nous allons examiner si ce n'est pas un nouveau danger.

Un des buts que l'on désire atteindre par la division de la Chambre en organe d'études, c'est éviter les inconvénients des discussions en Assemblées trop nombreuses, tumultueuses et peu propres à assurer l'élaboration réfléchie des textes législatifs ; il faut que la nature des travaux des Commissions soit nettement différente de

ceux des Assemblées, cela est indispensable pour qu'ils soient fructueux. Il serait donc dangereux d'enfler outre mesure le nombre des commissaires si l'on désire vraiment éviter cet écueil, d'autant plus que si l'on envisage le mode de travail réel des Commissions, on est amené à une conclusion identique.

Dans toutes les Commissions, on l'a depuis longtemps constaté, le travail effectif est réalisé par un petit nombre de membres assidus, spécialistes consciencieux ; ce sont eux qui, souvent seuls présents, conduisent la discussion, élaborent en commun les textes après étude et long examen. Il est à craindre qu'après ce travail d'élaboration au moment du vote sur les textes, si les commissaires titulaires sont trop nombreux, on ne parvienne à rassembler artificiellement, en battant le rappel dans les couloirs, une majorité de membres qui, ignorants des travaux, des discussions, des transactions, des accords antérieurs, rejettent en bloc les textes sérieusement étudiés.

Il peut suffire d'un irréductible opposant au texte préparé pour provoquer une telle cabale, mais ce fait peut aussi se produire spontanément par la simple et inaccoutumée irruption au sein de la Commission d'un certain nombre de ses membres qui, de très bonne foi, n'ayant suivi que très imparfaitement les travaux précédents, remettent en question les points acquis, ayant fait l'objet d'études les plus sérieuses. Une majorité tout aussi factice pourra le lendemain se prononcer dans un sens diamétralement opposé.

Il est évident que plus les commissaires sont nombreux pour chaque Commission, plus cet inconvénient est redoutable. L'exigence d'un quorum (1) pour la validité des votes ne peut que l'accentuer. Lorsqu'un vote sur un texte ne peut être valable faute de quorum, le scrutin est renvoyé à la séance suivante pour laquelle on a tout le temps de préparer les manœuvres que nous indiquons.

(1) Règlement de la Chambre des Députés, article 30.

Le danger du trop grand nombre de Commissaires pour chaque Commission était depuis longtemps apparu. A la séance du 15 novembre 1898, au sujet d'une proposition qui fixait le chiffre à 55, M. Ribot, qui présidait la Commission, ne craignit d'affirmer qu'adopter un tel chiffre c'était risquer « de tuer les grandes Commissions ». En fait, les chiffres adoptés pour les Commissions permanentes ont été inférieurs. A la Chambre des Députés, très longtemps il fut de 33, c'est celui qui notamment fut appliqué sous les 6^e et 7^e législatures, après avoir été proposé par la Commission suivant le rapport de M. Graux et adopté finalement lors de l'introduction au règlement d'un système stable de grandes Commissions en 1902.

Lorsque le 1^{er} juillet 1900, sur la proposition et le rapport de M. Maunoury, la Chambre adopta le système de nomination par les Groupes, elle augmenta le nombre des Commissaires le portant à 44. M. Maunoury, dans son rapport, justifiait en ces termes cette mesure :

« Il nous a semblé qu'en augmentant le nombre des commissaires et en le portant à 44 au lieu de 33, on diminuait les chances d'écarter des Commissions nos collègues possédant des compétences spéciales » (1).

Au Sénat, le nombre des Commissaires a été augmenté dans la même proportion. Précédemment fixé à 18 (Marine et Guerre) et à 27 (Finances et Douanes), le nombre des Commissaires fut unifié (2) en 1911 et porté à 27 pour toutes les Commissions permanentes créées à cette époque. Ce chiffre plus tard élevé à 36, et c'est ce dernier

(1) Une proposition récente de M. Join-Lambert et plusieurs de ses collègues tend notamment à revenir au chiffre de 33 (annexe de la séance du 2 décembre 1921, n^o 3469) :

« Le nombre des membres de chaque Commission (44) est trop élevé. Aucun député n'a le sentiment qu'il assume la responsabilité du travail de la Commission dont il fait partie ; chacun ayant seulement un quarante-quatrième de responsabilité, considère que sa présence et son travail ne sont pas indispensables pour le fonctionnement de la Commission. »

(2) Précédemment, en l'absence d'une organisation des Commissions générales stable et prévue au règlement, le nombre de leurs membres n'était pas uniforme, les chiffres variant avec la résolution qu'elle créait.

qui est maintenu en 1921 dans le nouvel article 19 (1).

Il nous apparaît que ces chiffres de 44 pour la Chambre des Députés et 36 pour le Sénat ne pourraient être dépassés sans de sérieux inconvénients (2).

§ 3. — *PARTICIPATION EFFECTIVE AUX TRAVAUX.*

— Nous reconnaitrions cependant volontiers avec M. Léon Perrier que ce qui doit préoccuper ce n'est pas tant le nombre des commissaires et que « ce qui importe beaucoup plus c'est l'assiduité de ces derniers. »

M. Marin signalait très justement dans son rapport déposé le 21 janvier 1916, n° 1699, les graves inconvénients de l'inexactitude des membres des Commissions. « Elle fait varier les majorités d'une séance à une autre ; elle fait recommencer des discussions qui se renouvellent au fur et à mesure qu'aux séances successives des membres non présents aux séances précédentes doivent être mis au courant ; elle fait émettre par des arrivants n'ayant pas assisté aux séances précédentes des opinions improvisées et des votes qu'ils regrettent aussitôt qu'ils sont renseignés sur ce qui s'est passé dans les séances antérieures. Depuis surtout que les commissaires sont nommés à la fois par la *Chambre tout entière* pour préparer l'examen des propositions et projets de loi et par leurs *Groupes* qui les désignent pour représenter dans une

(1) A la Chambre des Communes, les « Standing Committees » ne peuvent avoir moins de 40 et plus de 60 membres (Standing Order 47). Jusqu'en 1919, ils ne devaient comprendre moins de 60 ni plus de 80 membres.

A la Chambre belge des Représentants, les Commissions permanentes sont composées de 15 membres (règlement, article 70, adopté le 19 mai 1920).

(2) La Chambre a cependant élevé, pour la durée de la guerre, le nombre des membres de la Commission de l'Armée, sur la proposition de M. Violette et sur le rapport de M. Honnorat, par la résolution du 6 avril 1916 ; chaque Groupe désignait un nouveau membre par 40 inscrits ou par fraction supérieure à 20 inscrits. M. Voilin avait proposé ultérieurement d'augmenter, dans la même proportion, le nombre des membres des Commissions du Budget, de la Marine et des Affaires extérieures et coloniales.

Le Sénat, de son côté, par sa résolution du 10 juillet 1919, décida de nommer 9 nouveaux membres de la Commission des Traités de paix.

Commission l'opinion d'un parti, leur absence, non seulement prive leur parti de sa représentation légitime dans la délibération, mais elle prive aussi la Commission des idées spéciales que le programme ou les intérêts de ce parti apporteraient dans la discussion. »

Λ) *Quorum*. — Plusieurs mesures ont été proposées et adoptées pour assurer l'assiduité des Commissaires. C'est tout d'abord l'exigence d'un quorum pour la validité des votes. Cette disposition ne fut premièrement applicable à la Chambre des Députés que pour la Commission du budget (devenue depuis Commission des Finances par suite de sa fusion en 1920 avec la Commission de législation fiscale). La Commission ne pouvait aux termes de l'ancien article 21 (§ 2 et 3) prendre de décision que si 17 de ses membres étaient présents. Sinon le scrutin était reporté au début de la séance suivante, il était alors acquis, quel que soit le nombre des votants.

La Chambre, par sa résolution du 28 juin 1888, décidait « *Nulle Commission* ne pourra procéder à aucun vote à moins que la moitié plus un de ses membres ne soient présents aux séances » (ancien article 21, dernier paragraphe), mais aucune solution n'était prévue pour un défaut persistant de quorum.

Le nouveau règlement du 4 février 1915, s'il remédiait à cette dernière lacune, adoucissait les conditions pour la validité des votes. Le nouvel article 30 n'exigeait plus que la présence du quart des membres. Lorsque cette condition n'était pas remplie à la séance suivante, le scrutin « explicitement porté à l'ordre du jour » était valable quel que soit le nombre des présents. Enfin, la résolution du 27 mai 1920 rétablit le quorum de la moitié des membres de la Commission.

Le Sénat n'a pas adopté cette mesure, les décisions des Commissions y sont encore valables quel que soit le chiffre des membres présents. Cependant, l'article 23 du règlement exige que « le procès-verbal de chaque séance d'une Commission mentionne le nombre des membres présents. »

En Angleterre, la Chambre des Communes prévoit généralement dans son « standing order » instituant une Commission, un quorum qui lui est propre (1). Celui du « standing order Committee » qui statue sur les dérogations à l'observation des « standing order » est 5 (sur 11 membres), celui du « Committee of selection » est 3 (pour 11 membres).

Pour les « standing Committees », dont le nombre des membres varie entre 60 et 40 membres, le quorum est de 20 membres (standing order 47). Celui d'un Comité de la Chambre entière est 40 (2).

b) *Publication de la liste des présents, absents et excusés.* — Une autre mesure de nature à inviter les membres de l'Assemblée à plus d'exactitude dans leur fonction de commissaire, est celle qui assure la publicité du nom des présents, des excusés et des absents pour chaque séance des Commissions. Cette disposition fut d'abord réservée à la Commission du budget par le paragraphe 4 de l'ancien article 21 adopté par la résolution du 28 juin 1888 : « Le lendemain de chaque séance, les noms des membres présents, excusés et absents sont insérés à l'*Officiel*. »

Cette prescription fut étendue par le paragraphe 3 de l'article 30 du règlement du 4 février 1915 à toutes les grandes Commissions permanentes.

La mesure fut enfin généralisée par la résolution du 27 mai 1920 rapportée par M. Barthélemy, qui la rend applicable à toutes les Commissions. Par la possibilité donnée aux électeurs et aux concurrents de contrôler

(1) Standing order 62. « The quorum of a select Committee is fixed by the house. If at any time during the sitting of a select Committee the quorum so fixed is not present, the clerk of the Committee must call the attention of the chairman to this fact and the Chairman must thereupon either suspend the proceedings of the Committee until a quorum is present, or adjourn the Committee to some future day.

(2) Ce quorum est celui qui est aussi exigé pour la Chambre des Communes elle-même, assemblée de plus de 600 membres. L'Angleterre est d'ailleurs accoutumée à des quorums encore plus disproportionnés, celui de la Chambre des Lords est de 3 membres.

l'activité des députés au sein des Commissions, cette publication n'est pas sans efficacité. Au Sénat, nous l'avons dit, le nombre des membres présents figure à l'*Officiel*.

c) *Sanctions individuelles*. — On a pu songer, en outre, à frapper d'une sanction individuelle les membres négligents des Commissions.

En Angleterre, à la Chambre des Communes, un membre d'un Comité qui refuse de siéger peut être mis en détention. C'est évidemment une mesure extrême, d'application exceptionnelle et délicate. On y eut cependant recours en 1896 contre M. Smith O'Brien.

Plus généralement on se contente de permettre la radiation de la liste des Commissaires. Cette sanction fut notamment appliquée à la Chambre des Représentants d'Autriche et au Riskdag suédois. Le membre d'une Commission qui demeure absent à trois séances consécutives était réputé avoir renoncé à son siège.

Ce système ne fut adopté à la Chambre des Députés française que par une résolution du 24 février 1916, sur la proposition de M. d'Aubigny et le rapport de M. Louis Marin déposé le 21 janvier 1916, n° 1699.

Le paragraphe suivant était ajouté à l'article 12 du règlement :

« Lorsqu'un membre d'une Commission n'aura pas assisté à dix séances successives, le Groupe sur la liste duquel il a été nommé aura le droit de déclarer au Président de la Chambre qu'il considère ce membre comme démissionnaire de la Commission. En ce cas, une nouvelle élection aura lieu dans les formes ci-dessus prescrites. »

Cette mesure demeura à peu près lettre morte. Par une modification qui fut adoptée par la résolution du 27 mai 1920, la Chambre essaya d'en assurer une plus stricte application. Elle considéra que le Bureau du Groupe auquel appartenait la Commission pouvait être gêné dans la charge qui lui incombait de dénoncer un de ses membres négligents et pour prendre l'initiative que

l'on exigeait de lui. Aussi la résolution nouvelle confie-t-elle au Bureau de la Chambre le soin de prononcer la déchéance du Commissaire. Ce rôle est en réalité tout aussi délicat pour le Bureau de l'Assemblée et cette sanction demeure en fait inappliquée.

La résolution du 27 mai 1920 aggravait, en outre, le texte de M. d'Aubigny. Il suffisait de cinq absences et non plus dix ; le Commissaire « démissionné » ne serait pas en outre « immédiatement rééligible » (1).

L'assiduité semble, devant les expériences faites, assez mal assurée par des sanctions disciplinaires qui demeurent généralement des menaces purement platoniques. Il semble que le meilleur système à ce sujet soit celui d'un contrôle exercé par les Groupes eux-mêmes qui doivent avoir tout intérêt à être effectivement représentés au sein des Commissions. Ce serait par une discipline intérieure plus stricte du Groupe que l'on pourrait obtenir des résultats mais encore actuellement les Groupes sont loin d'être organisés pour l'exercice d'un pareil contrôle.

b) *Limitation du cumul des mandats.* — Il est une quatrième disposition qui a été adoptée et qui contribue à permettre la présence des commissaires aux séances des Commissions. C'est celle qui limite le nombre de mandats qui peuvent être confiés à un même membre de l'Assemblée.

Un député ou un sénateur qui fait partie de plusieurs Commissions ne peut, surtout s'il s'agit de Commissions générales, participer efficacement aux travaux de chacune d'entre elles ; s'il est assidu à deux grandes Commissions, il doit négliger les autres. D'autant plus qu'elles peuvent se réunir le même jour, à la même heure. C'est ainsi que

(1) Voici le texte actuel du règlement :

« Lorsque, sans congé officiel, un membre d'une Commission n'aura pas assisté à cinq séances successives, la vacance sera prononcée dès le lendemain de la cinquième absence, par le Bureau de la Chambre. Il sera pourvu à la vacance suivant les règles qui ont présidé à la formation primitive de la Commission. Le député dont l'absence aura provoqué la vacance ne sera pas immédiatement rééligible. »

l'on a pu signaler au Sénat sous le régime de l'ancien article 15, un même sénateur faisant partie de 17 Commissions et présidant 3 d'entre elles ; si ce chiffre était rarement atteint, il était, par contre, assez normal qu'un sénateur soit membre de 5 ou 6 Commissions, cela suffisait pour lui interdire de remplir véritablement son mandat pour la plupart d'entre elles, car aux séances des Commissions s'ajoutent les séances des Bureaux, celles des Groupes et les séances publiques.

Il est donc indispensable de limiter le cumul des mandats surtout pour les Commissions générales et permanentes. A la Chambre des Députés, l'article 27 du règlement avait limité à 3 le nombre des Commissions dont on pourrait faire partie. Mais il n'était, en fait, pas appliqué. « Sous le régime des Commissions spéciales, écrivait M. Graux, l'interdiction faite aux députés de faire partie de 2 ou 3 Commissions ne peut jamais recevoir sa stricte application ». Une résolution proposée par M. d'Aillères le 13 mars 1890, invitant les présidents des Bureaux à recommencer les opérations, montre bien les difficultés auxquelles on se heurtait pour appliquer la restriction du règlement.

Le 19 mars 1889, cependant la Chambre avait décidé qu'aucun membre de la Commission des Douanes déjà nommé ne pourrait faire partie de la Commission du budget de 1890.

Une résolution du 12 juin 1894 précisa et accentua l'interdiction de l'article 27. On distinguera désormais entre les différentes sortes de Commissions. L'on ne peut plus appartenir à plus de deux grandes Commissions, mais un mandat pour une troisième Commission demeurerait possible si elle ne comptait pas plus de 11 membres.

De plus, l'accès à une Commission nouvelle était autorisé dès que tous les rapports de la précédente étaient déposés. Pour les grandes Commissions, leur compétence générale leur assurant toujours un nouveau rapport à déposer, cette libération des commissaires n'est pas possible. On pourrait toutefois solliciter un troisième mandat

à la condition de démissionner de l'une des deux premières Commissions. Cette démission, ainsi que le fit préciser M. Boudenoot, pouvait n'intervenir qu'après le résultat de la nouvelle élection, un échec étant toujours possible (1).

Le nouvel article 13 interdisait aux députés de faire partie simultanément de plus de trois grandes Commissions permanentes énumérées à l'article 11.

La résolution du 27 janvier 1920 abaissa ce chiffre à deux. Le rapport de M. Barthélemy souligna qu'il paraissait nécessaire de faciliter par cette mesure l'accès de très nombreux nouveaux députés aux Commissions permanentes.

Une proposition récente de M. Join-Lambert et plusieurs de ses collègues tend à n'autoriser les députés à ne participer aux travaux que d'une seule Commission permanente (2).

Au Sénat, la limitation primitive était celle de l'art. 15. Aucun sénateur ne pouvait faire partie d'une troisième Commission si l'une des deux premières auxquelles il appartenait n'avait nommé son rapporteur. Cette restriction était de peu de valeur puisqu'une Commission pouvait, en fait, nommer son rapporteur au lendemain même de sa constitution (3).

M. Perrier pouvait affirmer, dans son rapport au

(1) Article 27 du règlement de la Chambre des Députés, résolution du 12 juin 1894 :

« Aucun député ne peut faire simultanément partie de plus de trois Commissions en exercice ; dans ce chiffre ne devront pas se trouver plus de deux Commissions contenant un nombre de membres supérieur à onze. — Est considéré comme en exercice une Commission dont tous les rapports n'ont pas été distribués. — Toutes les fois que la Chambre se réunira dans ses Bureaux, il sera remis à chaque Président de Bureau, par les soins du Secrétaire général de la Présidence, un état alphabétique des membres inéligibles. — En cas de nomination d'un membre inéligible, le Président de la Chambre en avertit le Président du Bureau compétent et fait procéder à une élection nouvelle. — Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux Commissions d'enquête électorale, d'initiative parlementaire, d'intérêt local, de comptabilité, de pétitions et des congés. »

(2) Annexe à la séance du 2 décembre 1921, n° 3469.

(3) Règlement du Sénat, ancien article 15, paragraphes 1 et 2 :

« Aucun sénateur faisant partie de deux Commissions autres que la Commission de comptabilité et celle des congés, ne peut être

Groupe de la Gauche démocratique, « les dispositions de l'article 15 ne peuvent, en effet, être considérées comme restrictives, les conditions qui y sont mentionnées étant toujours remplies. Aussi la possibilité du cumul illimité a-t-elle permis la concentration des mandats sur la tête d'un certain nombre de nos collègues. »

Une limitation plus efficace avait cependant été introduite par la résolution du 7 décembre 1911, modifiant l'article 16. Aux termes de cet article, aucun sénateur ne pouvait faire partie de plus d'une des quatre Commissions : des Chemins de fer, de l'Armée, de la Marine et des Douanes (1).

Lors de l'adoption du système des Commissions générales, la Commission lors de la première lecture et par le rapport de M. Cazelles, proposa de fixer à trois le nombre des Commissions générales dont on pourrait faire partie.

Le rapport suivant de M. Penancier abaisse le chiffre à deux, mais avec une exception assez surprenante en faveur des membres de la Commission des Finances qui peuvent appartenir à deux autres Commissions générales.

L'article adopté finalement est ainsi conçu :

ART. 20. — « Aucun sénateur ne peut appartenir simultanément à plus de deux Commissions générales. »

Certes, ces mesures restrictives du cumul des mandats des Commissaires n'obligent pas ces derniers à l'assiduité aux séances de leur Commission, mais tout au moins facilitent-elles notablement leur participation effective aux travaux.

§ 4. — *CLASSEMENT DES GRANDES COMMISSIONS PAR LE REGLEMENT.* — Nous avons envisagé successivement ces questions du nombre des grandes Commissions.

appelé à faire partie d'une troisième jusqu'à ce qu'une des deux premières ait nommé son rapporteur. Cette interdiction ne s'applique pas à toute Commission pour l'examen d'un projet ou d'une proposition, dont l'urgence a été déclarée »

(1) Règlement du Sénat, ancien article 16 :

« Aucun sénateur ne peut être Commissaire dans plus d'une des quatre Commissions précitées. »

du nombre officiel de leurs membres et du nombre effectif des participants à leurs travaux. Il demeure à examiner le problème de la répartition de la besogne législative et du contrôle entre les différentes grandes Commissions créées.

A) *Constitution obligatoire des grandes Commissions.* Cette répartition est désormais pour les Chambres politiques expressément prévue au règlement de l'Assemblée ; notons cependant que l'introduction de la liste des grandes Commissions permanentes ou des Commissions générales, dans un article de règlement, n'a pas coïncidé avec la création de ces Commissions.

En France, la Chambre des Députés n'a complété son règlement dans ce sens qu'en 1902 et le Sénat seulement en 1911 et 1921. Or, nous l'avons exposé (chapitre 1, § 2) des Commissions permanentes existèrent au sein de ces Assemblées bien avant ces différentes dates. Mais les premières Commissions permanentes présentaient ce caractère de n'être point obligatoires. Les Chambres décidaient à leur gré, de leur création et de leur nombre. Aujourd'hui, elles ont cessé d'être facultatives ; à une époque prévue pour une durée limitée, elles sont obligatoirement constituées, à moins toutefois que la Chambre ne modifie son Règlement.

B) *Renvoi des projets.* — De même, le renvoi des projets a un aspect différent. Antérieurement, le renvoi de droit commun était le renvoi au Bureau, c'est-à-dire à une Commission spéciale. Pour qu'un projet fut renvoyé à une Commission déjà constituée, il fallait une décision spéciale en ce sens de l'Assemblée (1). Depuis 1915, au contraire, les projets sont renvoyés de droit aux grandes Commissions compétentes et il faut une décision expresse de l'Assemblée pour que l'un d'eux soit renvoyé aux

(1) Règlement de la Chambre des Députés, ancien article 18 :
« La Chambre peut renvoyer à une Commission déjà formée l'examen des propositions et des projets de loi qui lui sont présentés. »

Bureaux pour la constitution d'une Commission spéciale (1).

L'adoption du régime des Commissions générales a conduit pareillement le Sénat à modifier la procédure de renvoi. Le nouvel article 18, adopté en 1921, est bien net :

« Dès leur dépôt sur le Bureau du Sénat, les projets, propositions de loi, de résolution ou motions, seront renvoyés par le Président à la Commission compétente, sauf décision spéciale du Sénat sur la demande d'un de ses membres. »

La constitution de Commission spéciale n'est plus de droit ; purement facultative, elle doit faire l'objet d'une décision exceptionnelle, selon le droit qui en est reconnu au Sénat, par le nouvel article 21, § 2.

« En outre des Commissions générales précitées, le Sénat fait toujours décider la constitution de Commissions spéciales. »

La même évolution avait été constatée en Angleterre lorsque la Chambre des Communes généralisa l'institution des Standing Committees (S. O., 16 avril 1907). Ce ne sont plus seulement les bills concernant les questions juridiques d'une part, les questions économiques d'autre part, qui sont de droit renvoyés aux « Standing Committees », mais souligne Lowell (2) :

« Tous les projets de loi à l'exception des lois des finances et des bills portant confirmation d'une ordonnance provisoire, sont renvoyés aux Comités permanents, à moins que la Chambre n'en ordonne autrement à la suite d'une motion qui doit être décidée sans débat ni amendement ; la distribution des bills entre les Comités est faite par le Speaker ».

En Belgique, la Commission du Règlement de la Cham-

(1) Règlement de la Chambre des Députés, article 21, paragraphe 2 : « Sauf décision spéciale de la Chambre, ils (les projets de loi présentés au nom du Gouvernement) sont renvoyés à la Commission compétente. »

Article 23, paragraphe 2 : « Elle (la proposition de loi faite par un député) est remise au Président qui, après en avoir donné connaissance à la Chambre, la renvoie, sauf décision contraire de l'Assemblée à la Commission permanente dans les attributions de laquelle elle rentre. »

Article 27, (ancien article 14, paragraphe 2) : « Sauf décision spéciale de la Chambre, les Commissions sont saisies de tous les projets ou propositions de loi ou de résolution rentrant dans leur compétence. »

(2) Le Gouvernement de l'Angleterre.

bre des Représentants proposait, dans un rapport de M. Mabilie (1), de permettre, outre la possibilité du renvoi des projets à une Commission permanente ou à une Commission spéciale, une troisième sorte de renvoi qui saisirait à la fois les Sections ou Bureaux et la Commission permanente compétente, suivant la formule suivante : « En cas de renvoi aux Sections et à une Commission permanente, les six rapporteurs des Sections sont adjoints à la dite Commission pour former avec elle une Section centrale spéciale qui nomme son rapporteur ». On voulait, par cette procédure, obtenir le double avantage de garantir le concours des membres compétents, spécialisés de la Commission permanente et celui de membres directement et récemment élus par la Chambre en des Sections ou Bureaux reflétant par conséquent l'opinion *actuelle* de l'Assemblée (2).

c) *Stabilité du classement.* — L'introduction du système des grandes Commissions dans le règlement, outre l'obligation de leur constitution et le renvoi de droit des projets, doit avoir pour effet de stabiliser la répartition du travail d'élaboration législative entre elles.

Précédemment, nous l'avons dit, l'Assemblée pouvait, à son gré, nommer ou ne pas nommer telle Commission permanente qu'il lui plaisait, aucun article du règlement ne lui prescrivant rien à ce sujet.

Leur nombre variait, leurs attributions aussi. Au début de la législature, on en nommait quelques-unes, dans le courant des sessions d'autres pouvaient être créées, certaines dédoublées, d'autres fusionnées (3). Il n'y avait pas un ensemble stable et la portée des travaux pouvait en souffrir.

Depuis 1902, la Chambre des Députés est obligée de

(1) Séance du 7 mai 1920.

(2) Voir aux annexes les modalités du renvoi des projets aux Standing Committee à la Chambre des Communes.

(3) Voir notamment les discussions de la séance du 29 novembre 1898 à la Chambre des Députés.

procéder à la constitution d'un nombre limité de grandes Commissions permanentes définies. Mais cette prescription n'est pas strictement limitative. Il lui est possible de créer, en outre, de nouvelles Commissions permanentes que M. Marin appelle, pour les distinguer des autres « de petites Commissions permanentes ». Cette faculté apparaît à l'article 11 du Règlement dont le paragraphe premier est ainsi libellé :

« Au début de chaque législature et de chaque session ordinaire, la Chambre des Députés nomme vingt grandes Commissions permanentes, sans préjudice des *autres Commissions spéciales ou permanentes*, dont elle pourra décider la constitution ».

Et, de fait, nous pouvons signaler à la fin de la 11^e législature, outre les 19 grandes Commissions permanentes de l'article 11, les Commissions permanentes du suffrage universel, des pensions, des dommages de guerre, des marchés, des lois constitutionnelles, de la réorganisation économique, du ravitaillement, du contrôle, du règlement et de la comptabilité.

Pareillement, le Sénat adoptant le système des grandes Commissions permanentes en 1921, se réservait au paragraphe premier de l'article 15, le droit de constituer telle Commission spéciale ou permanente qu'il lui plairait (1).

Dès l'entrée en vigueur de ce nouvel article 15, le Sénat créait notamment deux Commissions permanentes : celle des Régions libérées et celle d'Alsace-Lorraine. Ce sont ces créations qui pourraient, si l'on n'y prenait garde, devenir un peu désordonnées et risqueraient de disperser outre mesure l'effort des législateurs. C'est ce qui inquiétait M. Louis Marin, aussi proposait-il le 27 décembre 1919 (n° 123), à la Chambre des Députés de renoncer à cette faculté en supprimant au paragraphe précité de l'article 11, les deux mots « autres » et « per-

(1) Règlement du Sénat, article 15, paragraphe 1^{er} : « Le Sénat, au début de chaque session ordinaire, nomme, pour une durée d'un an, 11 Commissions générales, *sans préjudice des autres Commissions*, dont il pourra ordonner la constitution.

manentes ». L'Assemblée ne conserverait plus que le droit de nommer des Commissions spéciales. M. Marin maintenait bien encore deux « petites Commissions permanentes », celle du règlement et celle de la comptabilité, mais les attributions de toutes les autres étaient réparties entre les différentes grandes Commissions permanentes. Pour ces dernières, M. Marin facilitait, assurait par un mode nouveau la répartition de leurs attributions ce qu'il nous faut maintenant étudier.

§ 5. — *ATTRIBUTIONS DES COMMISSIONS.* — Ce qui oppose la Commission permanente à la Commission spéciale, c'est qu'au lieu d'être constituée pour l'étude et le rapport d'un texte déterminé, sa compétence est d'ordre général et englobe toute une série d'études. Mais si générales que puissent être ses attributions, elles sont obligatoirement limitées; il est nécessaire de borner son domaine de préciser sa sphère d'action. Sur cette répartition du travail législatif entre les différentes grandes Commissions permanentes, l'accord n'est pas très aisé et, en fait, dans les deux Assemblées françaises, elle a subi des variations sensibles. Nous ne les suivrons pas en détail, les tableaux que nous publions ici-même en annexe les mettront suffisamment en lumière, mais il importe cependant d'examiner les différents principes qui peuvent prévaloir à cette répartition.

A) *Les départements ministériels.* — On peut tout d'abord s'inspirer de la répartition des différentes administrations entre les Ministères. C'est ce que proposait M. Louis Marin ; il désirait qu'à tout ministère corresponde une Commission permanente et que réciproquement aucune grande Commission n'existe sans une administration correspondante.

Les Ministres sont, en effet, appelés à communiquer directement avec les Commissions. Ces communications doivent, en principe, à la Chambre des Députés, avoir lieu par l'intermédiaire du Président de l'Assemblée ; mais,

par contre, le règlement du Sénat, en son article 26, autorise expressément des relations directes (1).

La similitude des organismes gouvernementaux et parlementaires ne manqueraient certes pas de faciliter la besogne des Assemblées ; les rapports d'un Ministre avec les Assemblées seraient infiniment plus rapides et plus aisés. Un membre du Gouvernement pouvait être appelé, sous le régime des Commissions spéciales, à correspondre avec plusieurs d'entre elles qui lui demandaient des éclaircissements sur un projet, l'invitaient à venir lui donner des explications. A propos de projets connexes, il pouvait être appelé à fournir les mêmes développements à deux Commissions différentes. Le régime des grandes Commissions permanentes marque déjà un progrès sensible. La réalisation du projet Marin serait encore à ce propos une amélioration. Elle serait, de plus, avantageuse en ce qu'elle assurerait la stabilité de la répartition et arrêterait l'éclosion de trop nombreuses « petites Commissions permanentes ». En effet, pour ce dernier point, il n'est aucun projet de loi qui ne se rattache à un département ministériel. Quant à la stabilité de la répartition, cela était moins certain, lorsque les ministères étaient constitués, remaniés, divisés ou groupés par décret à la formation de chaque cabinet. Ces variations vraiment trop fréquentes et fort préjudiciables au bon fonctionnement des administrations, avaient depuis longtemps inquiété, et de nombreuses propositions de loi avaient été formulées qui fixaient le nombre et les attributions des différents ministères (2). Mais cette réforme de la fixité des départements ministériels acquise, les Commissions permanentes qui seraient calquées sur eux verraient leurs attributions stabilisées.

L'amélioration assurée au travail législatif et au contrôle serait très appréciable, mais on ne manqua point de

(1) Règlement du Sénat, article 26 : « Les Commissions communiquent directement avec les Ministres par leur Président ou par ceux de leurs membres qu'elles auront désignés. »

(2) Notamment la proposition de M. Charles Benoist et, en 1916, celle de M. J.-L. Breton.

signaler que cette trop grande facilité qui serait acquise de la collaboration et de l'influence réciproques des Chambres et du Gouvernement serait une menace sérieuse pour le bon fonctionnement des institutions constitutionnelles.

La Commission du règlement de 1898 avait déjà repoussé ce système. Son rapporteur, M. Graux, écrivait : « La Commission estime, au contraire, que les travaux des Commissions doivent donner lieu à un classement différent de celui des Ministères. »

En 1920, la Chambre des Députés conserva cette attitude, s'appropriant les propositions de sa Commission du règlement. M. J. Barthélemy, rapporteur, avait indiqué :

« Nous avons craint de compromettre, par une aggravation de l'emprise directe du Parlement sur le Gouvernement, l'équilibre nécessaire des pouvoirs et la règle constitutionnelle de la collaboration de pouvoirs séparés. Nous n'avons pas voulu dresser un Ministère de la Chambre en face du Ministère du Gouvernement et opposer systématiquement un Président de chaque Commission à chaque chef de département ministériel. Le parallélisme a paru à votre Commission comme l'organisation permanente du conflit qui ne pourrait se résoudre que par l'effacement définitif au grand préjudice du pays, du gouvernement responsable devant la Commission irresponsable. »

Cette éloquente protestation est demeurée fort platonique. En fait, la répartition qui fut proposée par la Commission elle-même n'est pas extrêmement différente de celle des départements ministériels. Celle que la Chambre a adoptée marque même un rapprochement sensible des deux organisations. La comparaison qui peut être faite est, à ce sujet, très démonstrative.

MINISTÈRES	COMMISSIONS
1. Intérieur.....	1. Administration générale, départementale et communale.
2. Justice.....	2. Législation civile et criminelle.
3. Guerre.....	3. Armée.
4. Marine.....	4. Marine militaire.
5. Affaires étrangères...	5. Affaires étrangères.
6. Colonies.....	6. Algérie, Colonies et Protectorats.
7. Finances.....	7. Finances.
8. Instruction publique et Beaux-Arts.....	8. Enseignement et Beaux-Arts
9. Agriculture.....	9. Agriculture.
10. Travail.. ..	10. Travail.
11. Régions libérées	11. Régions libérées.
12. Travaux publics.....	12. Travaux publics et moyens de communication.
Sous-Secrétaire d'Etat des Mines.....	13. Mines et force motrice
Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine marchande.....	14. Marine marchande.
13. Commerce et Industrie.	15. Commerce et Industrie.
14. Hygiène, Assistance et Prévoyance sociales	16. Douanes.
15. Sous Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil.....	17. Hygiène.
	18. Assurance et Prévoyance sociales.
	19. Alsace-Lorraine.
	20. Comptes définitifs.

Actuellement, en effet, à la Chambre des Députés, en règle générale, chaque Ministère a une Commission permanente correspondante dont la compétence est calquée sur ses propres attributions ; c'est le cas de 12 Ministères sur 15. Quelles sont les exceptions ? Le Ministère des Travaux publics est en relation directe avec trois grandes Commissions : celles des Travaux publics, des Mines et de la Marine marchande. Le Ministère du Commerce correspond aux deux Commissions du Commerce et des Douanes ; le Ministère de l'Hygiène à celle de l'Hygiène et à celle de l'Assurance et de la Prévoyance sociales.

Le Ministère des Pensions doit se contenter, par contre, d'une petite Commission permanente, alors que le Sous-Secrétariat d'Etat à la Présidence du Conseil collabore avec une grande Commission : celle d'Alsace-Lorraine.

La Commission qui correspond au Ministère des Colonies s'intéresse, en outre, aux projets concernant l'Algérie (Ministère de l'Intérieur), et les Protectorats (Ministère des Affaires étrangères).

Enfin, deux Commissions sont appelées à des relations directes avec tous les Ministères, quels qu'ils soient, ce sont la Commission des Finances et celle des Comptes définitifs.

Au Sénat, la similitude du classement des Commissions générales et des Ministères est peut-être encore plus grande.

La correspondance presque parfaite des Commissions permanentes et des départements ministériels n'a pas eu les conséquences redoutables que l'on craignait et il est fort probable qu'elle s'accroîtra par la suite (1).

(1) En Belgique, le système du parallélisme des Commissions et des départements ministériels a été très ardemment défendu par le rapporteur de la Commission du règlement de 1920, M. Mabilie, qui n'a pas craint d'écrire :

« Ne peut-on pas pronostiquer que s'il existait des Commissions permanentes parallèles aux différentes administrations mettant en œuvre avec tact, intelligence et juste mesure, le droit de contrôle que donne au Parlement le principe de la responsabilité ministérielle écrit dans l'article 63 de la Constitution (belge), bien des clartés seraient projetées qui empêcheraient des malentendus,

B) *Les Commissions de l'autre Assemblée.* — Un autre parallélisme semble devoir assurer sans conteste de très sérieux avantages, c'est celui qui peut être établi entre les différentes Commissions permanentes des deux Assemblées dans les pays où la Constitution institue un Parlement dualiste. C'est le cas pour la France ; or, depuis l'adoption, en 1921, du régime des Commissions générales par le Sénat, ce parallélisme est très près d'être réalisé. On s'en rendra compte en comparant aux annexes les listes respectives des Commissions de la Chambre et du Sénat.

L'intérêt d'une telle similitude de classement des Commissions est apparu depuis longtemps par les avantages considérables des relations que les organes homothétiques des deux Chambres peuvent entretenir.

La collaboration était très ancienne des deux Commissions du budget de la Chambre et des Finances du Sénat. Elle assurait le vote rapide et opportun des douzièmes provisoires et des crédits additionnels. Non seulement on a envisagé la possibilité de communication de documents, de démarches communes, mais aussi celle de réunions communes très propres à faciliter la collaboration du Gouvernement avec les Commissions parlementaires et l'accord entre celles-ci, par conséquent, le vote rapide des lois.

Les relations des deux Assemblées ont fait l'objet de dispositions analogues introduites dans les règlements de la Chambre des Députés et du Sénat, en 1876, après entente préalable entre les Commissions des deux Chambres. On a désiré, à ce moment, que les textes réglementaires (1) des deux Assemblées facilitent, par leur quasi-identité, les rapports des deux Assemblées.

bien des abus seraient étouffés dans leurs germes et peut-être le flot des interpellations et des questions seraient partiellement endiguées ». (Voir aux annexes la répartition adoptée le 19 mai 1920).

(1) R. S., chapitre XIII, art. 129. — « Lorsqu'un projet de loi voté par le Sénat a été modifié par la Chambre des Députés, le Sénat peut, ou mettre de nouveau ce projet en délibération, ou le sou-

Des délibérations communes de deux Commissions respectivement élues au sein de chacune des deux Chambres y sont prévues dans le cas où un même projet de loi voté par l'une des Assemblées est modifié par l'autre.

Afin de permettre le vote rapide d'un texte identique, chaque Assemblée ordonnait que la Commission déjà chargée par elle du rapport ou qu'une autre Commission, spécialement nommée à cet effet, se réunirait avec une Commission formée dans les mêmes conditions par l'autre Chambre. Dans le cas de refus de l'une des Assemblées de suivre cette procédure ou lorsque les Commissions réunies ne peuvent s'entendre sur un même texte, le projet ne pourrait être porté à l'ordre du jour avant deux mois, sauf sur l'initiative du Gouvernement.

Cette procédure, longtemps inusitée, fut proposée à la Chambre des Députés le 2 juin 1909, par M. J.-L. Breton.

mettre aux Bureaux, ou le renvoyer à l'ancienne Commission. Il peut également, sur la proposition d'un de ses membres, décider qu'une Commission sera chargée d'entrer en conférence avec une Commission de la Chambre des Députés, à l'effet de s'entendre sur un texte commun. — Le Sénat donne les pouvoirs, à cet effet, à une Commission de 11 membres élus au scrutin de liste ».

Art. 130. — « Si les deux Commissions tombent d'accord, la Commission nommée par le Sénat fait un rapport à cette Assemblée qui délibère sur la nouvelle rédaction. — Si le Sénat a repoussé la proposition d'une conférence, le projet ne pourra être porté de nouveau à l'ordre du jour avant le délai de deux mois que sur l'initiative du Gouvernement. — Il en sera de même dans le cas où les Commissions ne tomberaient pas d'accord, ou si le Sénat persistait dans sa première résolution.

R. C. D..., ancien chapitre XVI, actuellement chapitre XIII. — Art. 107. — « Lorsqu'un projet de loi voté par la Chambre des Députés a été modifié par le Sénat, la Chambre des Députés peut décider, sur la proposition d'un de ses membres, qu'une Commission sera chargée de se réunir avec une Commission du Sénat à l'effet de s'entendre sur un texte commun. — La Chambre décide si les pouvoirs, à cet effet, seront donnés à la Commission qui a fait le rapport sur le projet ou à une nouvelle Commission. »

Art. 108. — « Si les deux Commissions s'entendent sur un texte, la Commission nommée par la Chambre des Députés fait un rapport à cette Assemblée ». — La Chambre des Députés délibère sur la nouvelle rédaction ».

Art. 109. — « Si la Chambre des Députés a repoussé la proposition d'une conférence, le projet ne peut être de nouveau porté à l'ordre du jour avant le délai de deux mois, que sur l'initiative du Gouvernement. Il en sera de même dans le cas où les deux Commissions ne s'entendent pas sur un texte ou si la Chambre persiste dans sa première résolution ».

On n'avait eu recours à elle à deux reprises vingt ans auparavant. En 1909, ses résultats furent particulièrement satisfaisants et démonstratifs. Il s'agissait du projet interdisant l'emploi de la céruse dans la peinture en bâtiments. Le projet voté par la Chambre, modifié par le Sénat, voté à nouveau par l'Assemblée populaire et amendé derechef par le Sénat, revenait pour la seconde fois au Palais-Bourbon. La motion déposée par M. J.-L. Breton était ainsi conçue :

« Conformément à l'article 144 de son règlement, la Chambre charge sa Commission d'Hygiène publique de se réunir avec une Commission du Sénat à l'effet de s'entendre sur un texte commun pour le projet de loi sur l'emploi de la céruse dans les travaux de peinture exécutés tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des bâtiments. »

Le Sénat encore sous le régime spécial des Commissions, et dont le règlement prévoyait dans ce cas l'élection d'une nouvelle Commission, chargea cependant la Commission qui avait précédemment rapporté le projet, de se réunir avec la Commission d'Hygiène, Commission permanente de la Chambre.

Le nombre des membres de chacune des Commissions n'était pas identique, mais la tradition imposait le vote par groupe et non pas par têtes. Les séances communes furent tenues au Palais du Luxembourg. Les deux Commissions arrêtèrent une rédaction commune, non seulement pour les articles du projet de loi, mais encore pour l'exposé des motifs du rapport qui fut identique dans les deux Chambres. Cet accord absolu fut constaté dans les deux rapports qui furent déposés à la Chambre des Députés le 2 juillet 1909, par M. J.-L. Breton et au Sénat le 10 juillet 1909, par M. Pedebidou (1).

Le développement de telles relations entre les Assemblées seraient certainement très profitables. Il serait

(1) D. P., n° 677, p. 999 : Au bas de chacun des rapports figurait la note suivante : « Ce rapport, ainsi qu'il a été convenu dans le sein de la Commission mixte, a été établi en commun par MM. Pedebidou, sénateur, et J.-L. Breton, député.

grandement facilité par une correspondance étroite du système des grandes Commissions dans chaque Assemblée (1).

c) *Les Commissions parlementaires étrangères*.

Une autre collaboration possible sera facilitée par un semblable parallélisme des attributions, c'est celle de Commissions parlementaires de pays différents. Ce qu'on a appelé « l'interparlementarisme », c'est-à-dire l'établissement de relations étroites entre les Chambres des différents pays à constitution démocratique, ne peut avoir de résultats effectifs, pratiques, que s'il est organisé dans le cadre des Commissions permanentes dont, nous l'avons vu, l'institution tend à se généraliser. Les législateurs des différents pays ont le plus grand intérêt à connaître le progrès des législations étrangères, à suivre les travaux d'élaboration dont elles sont l'objet. Les communications constantes de Commission à Commission par delà les frontières seront des plus fructueuses et seulement pratiques si la distribution des attributions n'est pas trop dissemblable.

d) *Rapports des Commissions entre elles*. — Si des relations fructueuses peuvent s'établir entre Commissions aux attributions identiques de deux Assemblées, une liaison encore plus profitable peut rapprocher deux Commissions aux domaines voisins d'une même Chambre. Certes, il importe qu'au sein de l'Assemblée les attributions des Commissions soient nettement définies, suffisamment précises pour que le renvoi ne donne pas lieu à d'interminables discussions et pour qu'il s'opère sans contestation. Mais, quel que soit le soin que l'on prenne à fixer ces limites, il n'en demeure pas moins qu'au stade où nous sommes parvenu de l'évolution sociale, les questions sont généralement liées ; les problèmes s'entre-

(1) Il serait bon, en outre, que le règlement du Sénat permette la désignation de plein droit de la Commission générale précédemment chargée du rapport.

croisent ; les domaines s'interfèrent ; une solidarité réelle unit les organes administratifs, les rouages sociaux. Telle Commission élaborant un projet de loi sur un sujet déterminé, bien souvent sera conduite à s'inquiéter des solutions à apporter dans le domaine limitrophe d'une Commission voisine. Elle aura bien souvent à connaître l'avis plus éclairé de la Commission plus particulièrement compétente. La connexité des problèmes à résoudre impose une collaboration suivie.

Cette liaison, cette collaboration comment les permettre ? La liaison qui permet à chaque Commission de connaître l'état des travaux des Commissions voisines, semble assez sérieusement assurée, à la Chambre des Députés tout au moins, depuis l'institution de la conférence des Présidents pour le règlement des ordres du jour de l'Assemblée. Cette conférence peut réunir, une fois par semaine, les Présidents des Commissions permanentes notamment, et elle permet « par des conversations régulières des délégués des Commissions et des Groupes, éclairés par des discussions communes, d'aboutir à des ententes et à une meilleure organisation du travail » (1).

La collaboration des Commissions n'a été longtemps possible à la Chambre des Députés et ne l'est encore au Sénat que par la réunion de leurs membres participant à une même délibération. Mais il était pour cela nécessaire que l'Assemblée prenne une décision autorisant expressément les deux Commissions à examiner en commun un projet déterminé. Ces réunions, officiellement autorisées par l'Assemblée, ont généralement eu d'excellents résultats (2).

Des réunions analogues, mais officieuses, ont été

(1) M. L. Marin, proposition du 27 décembre 1919.

(2) Signalons notamment à la Chambre des Députés l'examen du projet de loi renouvelant le privilège de la Banque de France par les Commissions du budget et du commerce réunies et n'ayant qu'un rapporteur, de même l'élaboration du projet d'impôts nouveaux sous la 11^e Législature par les Commissions du budget et de législation fiscale réunies.

pareillement très avantageuses, mais une autre procédure pouvait être suivie qui était peut-être plus pratique car elle ne tendait pas à la convocation d'une Commission vraiment trop nombreuse de 88 membres ; elle aboutissait finalement à mettre la Chambre en présence de deux rapports sur la même question, rapports établis par deux organismes différents se plaçant à des points de vue également défendables et que l'Assemblée pleinement éclairée par cette dualité des études devait arbitrer.

Cette procédure est celle du renvoi pour avis (1). Elle apparut tout d'abord à la Chambre pour les projets modifiant les recettes et les dépenses de l'Etat. Sauf le cas d'urgence déclarée, la Commission qui était chargée de l'examen d'un projet affectant les finances de l'Etat devait, si ses conclusions étaient favorables à la mesure proposée, transmettre son rapport à la Commission du budget. Cette dernière était tenue de formuler son avis sur l'imputation des crédits dans les dix jours (2).

Il y a lieu de remarquer que ce renvoi pour avis n'était de droit cependant que lorsque le projet de loi entraînait une imputation de crédit *pour l'exercice courant*. Le règlement du Sénat prévoyait la même procédure dans son ancien article 22. Elle fut maintenue par la réso-

(1) M. Barthélemy pouvait écrire fort justement en 1920 : « La Chambre s'est déjà préoccupée, à plusieurs reprises, de coordonner le travail des Commissions et c'est à cette pensée notamment que correspond la procédure des avis. »

(2) Règlement de la Chambre des Députés, ancien article 24, devenu article 32 dans le règlement de 1915 où le dernier paragraphe fut ajouté : « Toute Commission chargée de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition affectant les recettes et les dépenses de l'Etat fait un rapport sur l'ensemble du projet sans pouvoir proposer d'imputation de crédits. Si les conclusions sont favorables au projet, elle est tenue de les communiquer à la Commission du budget ; celle-ci, dans les dix jours, donne son avis sur l'imputation des crédits. — Cet avis motivé est imprimé et annexé au rapport principal. — Lorsque la Commission du budget n'a pas donné son avis dans le délai ci-dessus fixé, ou en cas de discussion urgente, la Chambre peut décider la mise à l'ordre du jour sans plus attendre. L'avis de la Commission du budget peut être apporté oralement au cours du débat par un membre de la Commission spécialement désigné à cet effet. »

Ce dernier paragraphe a été reporté à l'article 95 par la résolution du 27 mai 1920.

lution du 25 novembre 1920-18 janvier 1921 au nouvel article 16 (1).

Les résultats appréciables de ce renvoi pour avis conduisirent les deux Assemblées à l'utiliser en l'étendant à d'autres cas. Elles décidèrent fréquemment qu'un projet dont était saisi pour le fond une première Commission, serait adressé à une seconde pour qu'elle formule son avis.

Le règlement du 4 février 1915 de la Chambre des Députés organisa, par son article 31, la procédure généralisée du renvoi pour avis. Par ces nouvelles dispositions, une Commission chargée de l'examen de fond d'un projet peut demander son renvoi pour avis ou pour rapport à une autre Commission qu'elle estime pour ce faire compétente.

Par contre, une Commission qui s'estime compétente pour examiner un projet renvoyé à une autre Commission peut demander qu'il lui soit renvoyé pour rapport ou pour avis. Devant l'accord des deux Commissions, le Président de la Chambre prononce le renvoi demandé. En cas de conflit, la Chambre est appelée à départager les deux Commissions concurrentes (2).

(1) Règlement du Sénat, article 16. — « Sont renvoyés à la Commission des finances :

..2° Pour avis, les projets et propositions soumis à l'étude d'une autre Commission, mais qui affectent la situation des finances publiques.

Dans ce dernier cas, la Commission des Finances doit donner son avis dans le mois de la distribution du rapport sur le fond. Cet avis est imprimé et distribué.

Le délai prévu antérieurement à l'article 22 était de 6 jours.

(2) Règlement de la Chambre des Députés, article 31 : « Si une Commission constate qu'un projet ou une proposition de loi dont elle a été saisie rentre dans la compétence d'une autre Commission, elle peut en demander le renvoi à cette Commission. — Sans se dessaisir du fond de la question, une Commission peut demander le renvoi pour avis à une autre Commission d'un projet ou d'une proposition. — De même une Commission qui estime de sa compétence un projet ou une proposition qui a été renvoyé à une autre Commission peut demander que ce projet ou cette proposition lui soit renvoyé pour rapport ou pour avis. — Lorsque les deux Commissions intéressées sont d'accord, les renvois pour rapport ou pour avis sont prononcés par le Président de la Chambre qui en donne connaissance à l'Assemblée dès la séance suivante. — En cas de conflit de compétence entre deux Commissions, le Président soumet la question à la Chambre qui décide après débat.

La Commission saisie pour avis désigne un rapporteur qui la représentera au cours de la discussion. Son rapport doit être déposé dans le délai de dix jours. Passé ce délai, la Chambre peut se prononcer sur le projet sans plus attendre.

Cette collaboration des Commissions par l'adjonction des avis de l'une au rapport de l'autre est resserrée encore par la participation effective des rapporteurs respectifs de chacune d'elles aux travaux des autres.

Une résolution du 3 février 1916 complétait l'article 28 en ces termes :

« Le rapporteur de l'avis a le droit de participer avec voix consultative aux travaux de la Commission saisie du fond et réciproquement le rapporteur de la Commission saisie du fond a le droit de participer avec voix consultative aux travaux de la Commission saisie pour avis ».

Cette mesure est étendue d'une façon particulièrement intéressante aux travaux de la Commission des Finances. « Chacune des grandes Commissions a le droit de désigner l'un de ses membres à l'effet de participer, avec voix consultative, aux travaux de la Commission des Finances pendant l'examen des chapitres du budget ou des cahiers de crédits qui ressortissent à sa compétence. »

Sur la proposition de M. Henry Paté et sur le rapport de M. Barthélemy, la Chambre, par sa résolution du 27 mai 1920 (articles 4 et 5), prescrivit que réciproquement « les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances participent de droit, avec voix consultative, aux travaux des Commissions dont la compétence correspond

— La Commission saisie pour avis d'une question, désigne un rapporteur appelé à intervenir en son nom dans la discussion. L'avis déposé sur le Bureau est imprimé et distribué. — Lorsque la Commission saisie pour avis ne s'est pas prononcée dans le délai de dix jours ou en cas de discussion urgente, la Chambre peut décider la mise à l'ordre du jour du rapport sans attendre cet avis. — Les avis ne peuvent être accompagnés d'annexes. »

L'article 28, paragraphe 6, prescrit à nouveau : « Lorsqu'un projet ou une proposition de loi a été l'objet d'un renvoi pour avis, la Commission saisie désigne un rapporteur appelé à intervenir en son nom dans la discussion. L'avis doit être donné dans le délai de dix jours après que la Commission saisie pour avis a eu connaissance des conclusions de la Commission saisie au fond. »

au budget particulier dont ils ont le rapport » (Règlement de la Chambre des Députés, article 28, paragraphe 4).

On voit que le Règlement de la Chambre s'est véritablement efforcé de multiplier les moyens de coordonner le travail des Commissions en assurant entre elles une liaison aussi parfaite que possible, en organisant une délégation presque constante des unes chez les autres, bref en brisant peu à peu les cloisons étanches qui risqueraient de les isoler comme elles avaient séparé les Commissions spéciales de l'ancien système (1).

E) *Rapports des Commissions et de l'opinion.* — Non seulement il est désirable que chaque Commission soit au fait de tous les travaux connexes aux siens dans les autres Commissions, mais il est essentiel aussi qu'elle puisse être facilement informée de toutes les manifestations qui peuvent l'éclairer et faciliter sa tâche; qu'elle recueille tous les avis susceptibles d'orienter ses délibérations. En un mot, qu'elle se maintienne en relation constante avec l'opinion. Pour que cette influence réciproque des Commissions et de l'opinion puisse se réaliser, il faut d'abord que l'on puisse facilement suivre les travaux des Commissions.

Publicité des séances. — La question de la publicité des délibérations des Commissions se pose donc, mais

(1) M. Louis Marin appréciait ainsi les résultats de la coopération instituée par le Règlement : « Les *rapporteurs* sur le fond ou pour avis désignés dans d'autres Commissions sont de plus en plus *admis* à suivre les travaux de la plupart des Commissions. Le résultat a été particulièrement fécond ; les discussions ont été plus fructueuses et plus sûres ; l'accord s'est établi plus vite entre les Commissions ; leurs conclusions concordantes sont présentées *avec plus d'autorité* devant les Chambres et devant l'opinion. L'exemple de la Commission du budget, aidée personnellement dans sa tâche par les mandataires de la plupart des autres grandes Commissions, est depuis longtemps péremptoire comme preuve de l'excellence du procédé de liaison. Depuis cinq ans, dans le mois qui a suivi la décision de la Chambre, toutes les Commissions, moins une, ont usé du droit de désigner des mandataires pour suivre, dans les autres Commissions, les débats intéressant par quelques côtés leurs propres travaux et notamment toutes, moins une, avaient nommé leur représentant à la Commission du budget. De même, toutes les Commissions, sauf une, ont admis les rapporteurs d'autres Commissions à l'examen des travaux communs ».

il apparaît que l'opinion publique ne saurait en général suivre le détail des travaux intérieurs des Chambres. L'éducation du public en tout cas n'est pas encore achevée à ce sujet. La question de la publicité des séances des Commissions ne se pose, en réalité, que pour les membres de l'Assemblée qui n'appartiennent pas aux Commissions considérées.

Sous les Assemblées révolutionnaires, il leur était permis d'assister aux délibérations. En Angleterre, la Chambre des Communes a permis la même publicité pour les séances de ses Committees. Elle est tout d'abord évidemment assurée dans les Comités de la Chambre entière ou Comité plénier (Committee of the whole house) et dans les Comités réunis sous la même forme mais avec un nom différent : Comité des subsides (Committees of supply) et Comité des voies et moyens (Committees of ways and means). Les séances des Comités permanents (standing Committees) sont publiques selon le « standing order 47 » (1), sauf décision du Comité de délibérer à huis clos. L'usage a étendu ces prescriptions aux séances des « select Committees » consacrées aux dépositions des témoins convoqués, les délibérations ayant, par contre, généralement lieu à huis clos, bien que les membres de la Chambre eussent le droit, dont ils n'usent pas par courtoisie, d'y assister (2).

En France, de nombreuses propositions ont été déposées afin de permettre aux députés non membres d'une Commission d'assister à ces travaux. Nous pouvons signaler notamment celles des travaux de la Commission du budget, propositions de M. Raoul Duval, 27 mars 1880, et propositions de M. de la Martinière, 20 mars 1892.

(1) S. O. 47. Strangers are admitted to a sitting of a standing Committee except voben the Committee order them to withdraw « Manual of procedure, chapter VII 92.

(2) Manual of procedure, chapitre VII, 92. — « The presence of strangers is usually permitted during the sitting of a select Committee, except when the Committee are deliberating. » (See May 431. The practice is to allow presence of strangers during the examination of witnesses, but to require their withdrawal when the Committee proceeds to deliberate. Members of the house have the right to be present during the deliberation of the Committee, but as a matter of courtesy, they usually withdraw).

Léon Say avait un peu véhémentement écrit en 1885 :

« C'est à la tribune que toutes les opinions, que toutes les solutions doivent se produire. Le pays est fatigué de discussions à huis clos qui se prolongent indéfiniment dans le sein de la Commission du budget, discussions que la presse rapporte sommairement et le plus souvent avec peu d'exactitude.

« Avec cent trente jours de moins en Commission et vingt jours de plus en séance publique, le pays serait mis au courant de ses affaires dans des conditions bien meilleures et il n'aurait plus à redouter cette sorte de gouvernement occulte et sans responsabilité qui pèse sur les finances et jette tant d'inquiétude dans les esprits (1) ».

Nous avons précédemment démontré la nécessité et les avantages du travail en Commission, tout aussi bien pour le travail législatif que pour le contrôle parlementaire, mais dans cette protestation de Léon Say nous devons retenir ce souci d'assurer aux membres des Assemblées la possibilité de connaître et de suivre les débats en Commissions. La réalisation de ce vœu se heurte à des difficultés très sérieuses. Elle aboutirait d'ailleurs à fausser l'organisation du travail dans les Commissions en faisant de celles-ci une nouvelle tribune avec public, une nouvelle enceinte pour discours et l'on serait immanquablement conduit à créer des Sous-Commissions qui, à l'abri du huis clos, élaboreraient les véritables propositions de la Commission. Cette multiplication des rouages superposés nous paraît bien inutile. D'ailleurs, les plus récentes tentatives n'ont pas eu grand succès. Au Sénat notamment, deux amendements de M. Dominique Delahaye ont été repoussés lors de la discussion sur l'organisation nouvelle des grandes Commissions. Ils tendaient à permettre à tous les Sénateurs d'assister aux séances des Commissions (2). Sur la demande de la Commission du Règlement, ces deux amendements furent repoussés.

(1) Léon Say. — Le budget devant les Chambres, « Revue des Deux-Mondes », 15 janvier 1885, page 278.

(2) Le premier amendement déposé à la séance du 25 novembre 1920 était ainsi libellé : « Tout membre du Sénat est libre d'assister, à titre de simple auditeur, aux discussions des Commissions ». Devant les protestations soulevées, M. Delahaye précisa la portée de cet amendement qui avait été repoussé, en com-

Nous pensons que la proposition analogue déposée tout dernièrement à la Chambre des Députés par M. Join-Lambert et plusieurs de ses collègues ne pourra vraisemblablement être retenue par l'Assemblée. Ce dernier projet comporte cette aggravation de donner voix consultative aux députés admis à suivre les travaux d'une Commission (1).

Ce droit accordé à tous les membres de l'Assemblée peut paraître sans nul doute excessif et dangereux, car il atteint l'esprit même dans lequel ont été créées les grandes Commissions. Le rendement de leurs travaux serait probablement fort compromis par l'intrusion des membres de l'Assemblée dont les interventions retarderaient l'élaboration des textes.

Les auteurs des propositions. — Le même droit est, par contre, fort légitime et son exercice devient très profitable s'il est accordé à l'auteur de la proposition étudiée. Il a d'ailleurs été reconnu à la Chambre des Députés depuis 1915.

Les règlements du Sénat (article 27) et de la Chambre des Députés (article 35) donnaient expressément à l'auteur d'une proposition le droit d'être entendu par la Commission chargée de l'examiner (2).

L'article 56 du règlement de la Chambre des Députés

plétant, en ces termes, le texte qu'il soumettait à la séance du 18 janvier 1921 : « Tout membre du Sénat, dans la limite des places disponibles, est libre d'assister, à titre d'auditeur silencieux, aux discussions des Commissions. Ce droit serait retiré à tout auditeur qui romprait le silence. Au cas où la Commission jugerait à propos de tenir une ou plusieurs séances secrètes, non seulement le droit d'assistance serait suspendu, mais le procès-verbal devrait être inscrit sur un cahier distinct. »

(1) N° 3469, annexe à la séance du 2 décembre 1921 : « Tout député qui en fera la demande écrite à la présidence de la Chambre, pourra être admis à suivre les travaux d'une des grandes Commissions permanentes en ce qui concerne une proposition ou un projet de loi spécialement désignés. Il aura voix consultative » (paragraphe à ajouter à l'article 13).

(2) Règlement du Sénat, ancien article 27 : « L'auteur d'une proposition a le droit d'être entendu par la Commission chargée d'examiner sa proposition. Il est invité *avant la nomination du rapporteur*, à se rendre dans la Commission. — S'il y a plusieurs auteurs d'une même proposition, ils doivent désigner un ou plu-

complétait cette disposition en étendant le bénéfice aux auteurs des amendements (1).

Au Sénat, l'usage tendait à favoriser cette extension. La résolution du 25 novembre 1920-18 janvier 1921 a précisé ce point par le texte suivant :

« L'auteur d'une proposition ou d'un amendement a le droit d'être entendu par la Commission chargée d'examiner le texte proposé à la condition que l'amendement soit déposé deux jours avant la discussion. »

Le texte du règlement de la Législative de 1849 était beaucoup plus favorable, ce n'était pas seulement le droit d'être entendu une fois qui était reconnu, mais celui d'assister aux séances et ce avec voix consultative (2).

Le nouveau règlement de la Chambre du 4 février 1915 reprit cette proposition et, à peu de chose près, ses propres termes. Le nouvel article 28 est ainsi libellé :

« L'auteur d'une proposition a le droit d'assister, avec voix consultative, aux séances de la Commission chargée de l'examiner. Il se retire au moment du vote.

S'il y a plusieurs auteurs d'une même proposition, ils doivent désigner un d'entre eux qui les représentera auprès de la Commission. »

Cette participation des auteurs des propositions aux travaux de la Commission est tout à fait rationnelle et de nature à en augmenter les résultats.

Les procès-verbaux. — Quant aux autres membres de l'Assemblée, ils peuvent suivre l'activité des Commissions

sieurs d'entre eux qui les représenteront auprès de la Commission. » (Les termes soulignés ont disparu en 1921).

Règlement de la Chambre des Députés, ancien article 35 : « L'auteur ou les auteurs d'une proposition ont le droit d'être entendus dans la Commission chargée d'examiner leur proposition. »

(1) Règlement Chambre des Députés, ancien article 56 : « Les auteurs des amendements ont le droit d'être entendus dans la Commission s'ils en font la demande ».

(2) Article 17 du règlement de l'Assemblée législative de 1849 : « L'auteur d'une proposition a droit d'assister, avec voix consultative, aux séances de la Commission chargée d'en faire l'examen. S'il y a plusieurs auteurs d'une même proposition, ils doivent désigner un d'entre eux qui les représentera auprès de la Commission. »

par la consultation des procès-verbaux de leurs séances. Pour cette consultation quelles sont les limites du droit des membres de l'Assemblée ? De la confrontation des paragraphes 2 et 4 de l'article 28 (aujourd'hui paragraphes 3 et 4 de l'article 27) à la Chambre des Députés, on déduisait la tradition suivante : les députés pouvaient consulter librement les documents remis aux Commissions, mais celles-ci, jusqu'au vote du projet, conservaient la propriété de leurs procès-verbaux et avaient la faculté d'en refuser la communication. Ce n'est qu'après le dépôt aux archives, c'est-à-dire lorsque l'œuvre de la Commission est terminée, que les députés se réservent le droit de consulter les procès-verbaux (1).

Cette interprétation du règlement, tout à fait exacte d'ailleurs, a soulevé à plusieurs reprises de vives protestations ; elle a provoqué de nombreuses propositions de résolutions modifiant le règlement sur ce point (2).

En l'état actuel du règlement, elle s'impose encore avec toute ses conséquences et notamment celle-ci : « La publicité des séances des Commissions n'étant pas prévue par le règlement, il serait illicite de proposer à la Chambre un vote ordonnant la communication générale de documents, de rapports et de procès-verbaux dont une Commission en exercice ne juge pas le moment venu de se dessaisir (3). »

En fait, tout aussi bien à la Chambre qu'au Sénat, les Commissions, par l'organe de leur Président, autorisaient

(1) Article 27 du règlement de la Chambre des Députés, paragraphe 3 : « Les membres de la Chambre peuvent prendre communication des pièces et documents remis aux Commissions ; cette communication doit avoir lieu sans déplacement et sans que les travaux des Commissions puissent être entravés. »

Paragraphe 4 : « Ces documents et les procès-verbaux des Bureaux et Commissions restent déposés aux archives de la Chambre après le vote des projets et propositions qui les concernent. »

(2) Notamment la proposition de résolution de M. Haentgens déposée le 12 mai 1881 était ainsi conçue : « Les procès-verbaux des Commissions nommées par la Chambre seront toujours communiqués aux Députés qui se présenteront à la questure pour en prendre communication. »

(3) M. Pierre, D. P. S., 1119.

le plus généralement leurs collègues de l'Assemblée à prendre connaissance des procès-verbaux.

Mais les députés ou les sénateurs ne pouvaient arguer d'aucun droit en cas de refus jusqu'au dépôt aux archives après le vote du projet. A la Chambre des Députés, le texte n'a pas été modifié ; il n'en a pas été de même au Sénat.

L'ancien article 25 était ainsi libellé :

« Les membres du Sénat peuvent prendre connaissance des documents remis aux Commissions pour l'étude des projets et résolutions qu'elles sont chargées d'examiner. Cette communication a lieu sans déplacement et sans que les travaux de ces Commissions puissent en être entravés ; ces documents et les procès-verbaux des Commissions sont, après le vote définitif, déposés aux archives du Sénat. »

M. Dominique Delahaye proposa, à deux reprises, d'intercaler les mots suivants au paragraphe 1 «...connaissance des procès-verbaux et...» En première lecture, cet amendement fut adopté le 25 novembre 1920, la Commission l'ayant accepté. En seconde lecture, le 18 janvier 1921, la Commission le repoussant, par l'organe de son nouveau rapporteur, M. Penancier, remplaçant M. Cazelles, il fut adopté après une épreuve douteuse. La communication des procès-verbaux des Commissions à tous les membres du Sénat qui en font la demande est donc devenue de droit même avant le vote définitif du projet à l'étude.

On avait objecté, avant l'adoption de cet amendement, que les Commissions procédant à des études, leur opinion pouvait se modifier durant l'examen d'un projet et qu'il pouvait y avoir inconvénient à le faire connaître. On ajoutait que le Gouvernement appelé à faire à la Commission des déclarations confidentielles, demanderait le plus généralement que les procès-verbaux ne les mentionne pas. Cet inconvénient pourrait être évité par l'établissement d'un registre spécial qui demeurerait momentanément secret.

Somme toute, l'innovation apportée ne semble pas

devoir modifier considérablement les choses. D'abord parce que précédemment les Présidents des Commissions communiquaient la plupart du temps les procès-verbaux et ensuite parce que dans les cas où ils auraient été appelés à s'opposer à cette consultation, ils prendront la précaution de ne consigner au procès-verbal, ainsi qu'ils en ont le droit, que ce qu'ils estimeront pouvoir être immédiatement divulgué conservant par ailleurs le reste des délibérations.

Publication d'états périodiques des travaux des Commissions. — Nous venons de constater que l'opinion peut, dans la majeure partie des cas, être tenue au courant des travaux des Commissions, car selon le mot de Jules Ferry : « le dépôt aux archives avec la communication à tous les députés, c'est évidemment la publication universelle » (1). Le public peut s'informer par un autre procédé que nous examinerons de suite. C'est celui qui consiste à publier périodiquement au *Journal Officiel* un état des travaux des Commissions. C'est ce qu'avait prescrit la Chambre des Députés par sa résolution du 16 juin 1903 qui ajoutait un paragraphe 3 à l'article 25 :

« Chaque Commission permanente doit déposer, au début de chaque session, sur le Bureau de la Chambre, un résumé sommaire de ses travaux qui sera inséré au *Journal Officiel*. »

Cette publication eut été intéressante, mais en réalité la disposition qui l'ordonnait ne fut pas appliquée, ou du moins ne le fut qu'une fois : à la séance du 6 décembre 1911, M. J.-L. Breton, président de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, déposa le résumé sommaire de l'état des travaux de cette Commission.

Devant cette indifférence des Bureaux des Commissions, on eut recours à une autre méthode et l'on confia, sur la proposition de M. J.-L. Breton, le soin de la publication aux services du Secrétariat Général de la Présidence.

(1) Séance de la Chambre des Députés du 21 octobre 1884. Jules Ferry, ministre des Affaires étrangères.

Le nouvel article 35 du règlement du 4 février 1915 prescrivait :

« Il est établi, au moins deux fois par an, par les soins du Secrétariat Général de la Présidence, un état des travaux de chaque grande Commission permanente, lequel doit mentionner les noms des rapporteurs désignés pour chaque question. Cet état est inséré au *Journal Officiel* après distribution à la Chambre. »

Une proposition récente de M. Reynaud, député (1) tend à faciliter l'information continue du public sur les travaux des Commissions ; son article premier est ainsi rédigé :

« Il sera affiché, dans l'enceinte du Palais, un tableau constamment tenu à jour qui indiquera, par ordre chronologique, pour chaque Commission saisie, les projets et les propositions de loi d'intérêt général, déposés sur les Bureaux des deux Chambres, avec, pour chacune des deux Assemblées :

- 1° La date du dépôt,
- 2° La date de la désignation du rapporteur,
- 3° Le nom du rapporteur désigné,
- 4° La date du dépôt du rapport,
- 5° La date fixée pour la discussion,
- 6° La date du vote de l'Assemblée,
- 7° La date du renvoi à l'autre Assemblée.

Ces mentions disparaîtront du tableau lors du rejet ou de la promulgation de la loi proposée. »

On conçoit de quel prix peuvent être ces sortes de publications et combien il importe que le public les suive et s'intéresse aux travaux chaque jour plus importants des Commissions.

Publication des rapports. — Mais son information ne serait pas encore suffisante. Non seulement il est important qu'il suive le chemin suivi par les textes avant leur promulgation, mais il faut aussi qu'il puisse prendre connaissance des rapports dont ils font l'objet. Les rapports des sénateurs et des députés contiennent fort souvent, pour les grands projets, de remarquables études qu'il est précieux de divulguer, de répandre, de vulgariser. La

(1) Annexe de la séance du 28 octobre 1921, n° 3278.

publication des plus importants d'entre eux en annexes au *Journal Officiel* répond à ce souci. Nous pouvons signaler, en outre, une publication qui met, sous forme de volumes, à la disposition du public, les plus intéressants rapports déposés au Parlement, c'est « l'Encyclopédie parlementaire des sciences politiques et sociales » (1) que M. J.-L. Breton a fondé.

Bref, nous avons énuméré les différents moyens qui s'offrent à l'opinion pour lui garantir une culture politique suffisante, pour lui permettre de suivre l'activité intérieure des Chambres. Si elle doit connaître ce travail des Commissions, elle peut encore y collaborer.

Collaboration des parlementaires non membres de la Commission. — Depuis 1915, un droit spécial est reconnu à la Chambre des Députés aux membres de l'Assemblée dans un nouvel article 34, adopté sur la proposition de M. J.-L. Breton. Dès le dépôt du rapport d'une Commission, tout député a le droit de présenter des objections ou de demander des précisions en déposant aux mains du Président de la Chambre une note écrite qui est insérée au *Journal Officiel*. La Chambre avait tout d'abord donné à la Commission la faculté de répondre par le même procédé ou par un rapport supplémentaire, par une nouvelle résolution du 28 mai 1919, elle lui en fit une obligation ; il lui fut impérativement prescrit de répondre à la demande du député (2).

Le même article, adopté en 1915, reconnaît à tout député « le droit de faire parvenir directement à une

(1) Dunod et Pinat, éditeur.

(2) Règlement de la Chambre des Députés, article 34 : « Lorsque la Chambre est saisie d'un rapport par une Commission, tout député peut demander des précisions ou formuler des objections aux conclusions de ce rapport par une note écrite, remise au Président de la Chambre et insérée à la suite du compte rendu in-extenso. — La Commission répondra à cette note, soit par la même voie, soit par un rapport supplémentaire. »

Version primitive du paragraphe 2 : « La Commission peut répondre soit par un rapport supplémentaire, soit par une note remise au Président et insérée à la suite du compte rendu in-extenso. »

Commission des observations écrites sur les projets ou propositions dont elle est saisie ».

Les députés peuvent donc par là apporter leur collaboration directe à la Commission.

Il est un autre mode de collaboration qui n'est pas prévu par le règlement et qui, bien que ne pouvant être employé officiellement, est de nature à donner de très appréciables résultats. Il consiste pour une Commission à consulter sur un texte élaboré par elle et avant l'établissement de son rapport, les différents groupes de la Chambre. Ces derniers, nous l'avons vu, n'existent au regard du règlement que pour la durée de la nomination des Commissions. Ils constituent néanmoins des organismes qui, officieusement, peuvent rendre de réels services. La procédure de la consultation officieuse des groupes a été inaugurée par M. J.-L. Breton, Président de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales qui, par lettres adressées le 22 juin 1915 à tous les Présidents des groupes, les pria de soumettre à l'examen des membres de leur groupe, la question des modifications à apporter à la loi du 5 avril 1916 sur les allocations aux familles de mobilisés.

Par ces deux premiers procédés, l'opinion peut être appelée à éclairer les Commissions, mais elle ne le fait qu'indirectement et par l'intermédiaire des membres de l'Assemblée. Une collaboration immédiate est aussi possible. On y a eu recours déjà à maintes reprises et elle tend à se généraliser, c'est celle qui consiste à appeler les communications, les attestations, les prévisions, les avis de deux éléments essentiels et prépondérants. de l'opinion d'une part, les compétences et, d'autre part, les associations.

Auditions de « compétences ». — Les membres des Commissions parlementaires, si compétents qu'ils soient, peuvent recueillir avec grand profit, ne serait-ce que pour les confirmer dans leur opinion et donner à celle-ci plus de poids encore, les déclarations, les avertissements de ceux qu'une vie d'études ou de pratique, dans un

domaine déterminé, a rendu particulièrement éclairés et particulièrement clairvoyants. Les Commissions s'arrêtent difficilement au renvoi des projets à un corps constitué, comme le Conseil d'Etat, selon la procédure impliquée par l'article 8 de la loi du 24 mai 1872 (1).

Le Gouvernement y aurait plus facilement recours pour ses projets et il ne le fait lui-même que très rarement.

Devant le peu d'activité de la plupart d'entre elles, les Commissions ne sont guère portées à consulter les Commissions extra-parlementaires constituées auprès des Ministères pour l'étude de certaines réformes. Mais il n'en va pas ainsi pour les membres de ces organes extra-parlementaires pris individuellement. Nous arrivons à cette phase des études des Commissions qui tend à prendre un développement parfaitement légitime et très heureusement efficace, c'est celle de la consultation individuelle de personnalités particulièrement qualifiées, de « compétences » : jurisconsultes, professeurs de facultés, ingénieurs, hommes d'études et hommes d'action.

La consultation de personnalités autorisées, étrangères à l'Assemblée, sous la forme d'auditions en séance des Commissions, devient assez fréquente et il faut s'en féliciter.

On conçoit pareillement l'intérêt qu'il pourrait y avoir à soumettre, comme le propose M. Larnaude, le texte élaboré par la Commission et ultérieurement celui qu'aurait voté la Chambre, à un Comité de rédaction composé de membres choisis hors du Parlement et dont le rôle serait de signaler les imperfections des articles rédigés, leur manque de coordination, leurs contradictions avant leur discussion en séance publique, puis avant leur pro-

(1) Article 8. — Le Conseil d'Etat donne avis : 1° sur les projets d'initiative parlementaire que l'Assemblée Nationale juge à propos de lui renvoyer ; 2° sur les projets de loi préparés par le Gouvernement et qu'un décret spécial ordonne de soumettre au Conseil d'Etat ; 3°.....» On a proposé, à plusieurs reprises, pour engager à suivre plus souvent cette procédure, d'élargir la section de législation du Conseil d'Etat. Voir notamment Tarbouchiech. « Revue de Droit public : Du Conseil d'Etat comme organe législatif. »

mulgation. Ce Comité de juristes et de compétences techniques pourrait être rattaché soit à la Présidence de l'une des deux Chambres, soit à la Présidence du Conseil. Son rôle ne retarderait en rien la besogne législative puisqu'il se bornerait à souligner les imperfections formelles de la rédaction, sans envisager le principe des projets votés (1).

Intervention des Associations. — Il est un autre mode de collaboration de l'opinion avec les Commissions parlementaires, c'est celui qui se traduit par l'intervention des associations. L'importance des associations s'accroît chaque jour. Par elle, l'opinion se révèle et s'exprime : elles ne valent pas seulement par le nombre, mais le nombre fortifie, permet, assure leur influence. Certes, certaines associations de par la qualité de leurs membres ont la certitude de se faire entendre facilement des Commissions. C'est le cas de la Société d'Etudes législatives, ou bien de l'Association pour la protection légale des travailleurs, ou encore du Comité d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre. Ce dernier Comité a exercé une influence profonde lors de la rédaction des projets de loi ; il a pu présenter, en effet, aux Commissions parlementaires un texte très soigneusement préparé, des rapports très détaillés sur la question. Et quelle autorité n'avait-elle pas cette association lorsqu'elle se faisait entendre au sein des Commissions par l'organe d'un éminent jurisconsulte, son président M. Larnaude.

D'autres associations méritent aussi d'être consultées, qui groupent des gros intérêts, dont la sauvegarde peut parfois intéresser toute l'économie du pays. D'autres encore doivent leur influence au nombre considérable de leurs adhérents et il n'est pas possible non plus de les négliger.

Les revendications, les désirs, les craintes de ces asso-

(1) L'activité de cet organe rappellerait un peu le rôle tenu auprès du Gouvernement anglais par le « Parliamentary Counsel of the Treasury. »

ciations peuvent utilement être portées à la connaissance des Chambres, mais elles ne peuvent, de toute évidence, être utilement recueillies que par l'intermédiaire des Commissions.

Il n'est pas question évidemment de restaurer les manifestations théâtrales et parfois tragiques des associations corporatives et autres groupements qui envahissaient la salle des séances des assemblées révolutionnaires présentant des pétitions et des vœux sur le ton des imprécations.

L'atmosphère assagie des Commissions conviendra mieux. Les représentants qualifiés des groupements importants pourront formuler les desiderata de leurs mandants. La Commission les accueillera elle-même ou les fera recevoir par certains de ses membres désignés à cet effet. Bien souvent d'ailleurs, ces communications devront avoir lieu par écrit ; mais, là encore, l'importance des associations d'où elles émaneront les garantira un peu du sort dérisoire souvent réservé aux pétitions.

Ce souci de l'information plus complète des organes du législatif, de collaboration de l'opinion avec le Parlement ou plutôt avec ses Commissions, s'est, de nos jours, répandu fort justement. Tout récemment encore, « L'Union des Intérêts économiques » en faisait un article de son programme d'action demandant « la consultation obligatoire et préalable des représentants mandatés des Chambres de commerce, syndicats professionnels et groupements économiques légalement constitués sur les projets et propositions de loi intéressant la vie économique du Pays. »

Ainsi donc, après avoir souligné l'intérêt de la similitude de la répartition des domaines des Ministères, des Commissions de l'autre Assemblée, avec le classement des Commissions d'une Chambre législative, nous devons apprécier les avantages de son parallélisme avec l'organisation de l'opinion.

L'opinion tend, en effet, à s'organiser, à se constituer en groupements compétents, qualifiés, ou tout au moins intéressés. Il n'est pas indifférent que les grandes asso-

ciations puissent entrer aisément en contact avec une Commission permanente, plus spécialement spécialisée dans l'étude et la solution des problèmes qui l'intéressent. Nous pouvons d'ailleurs citer des exemples de cette correspondance d'organes coexistant au sein de l'Assemblée d'une part, dans l'opinion d'autre part.

Le Comité d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre communiquera exclusivement avec la Commission des dommages.

L'Association pour la protection légale des travailleurs interviendra auprès des Commissions du Travail et de l'Assurance et de la Prévoyance sociales ; la Ligue de l'Enseignement auprès de la Commission de l'Enseignement et des Beaux-Arts.

Ainsi, une sorte de corrélation indéniable s'établit entre les principaux organes de l'opinion et ceux que les Chambres législatives constituent pour leurs travaux. L'adoption d'un système de grandes Commissions permanentes a donc le grand avantage de faciliter notablement les rapports d'une Assemblée parlementaire avec les Ministres, avec l'autre Assemblée, avec les Parlements étrangers, avec l'opinion.

CHAPITRE VI

CONTINUITÉ DES TRAVAUX

TRADITION

§ 1. DURÉE — RENOUVELLEMENT DES COMMISSIONS.

§ 2. NON CADUCITÉ DES TRAVAUX.

§ 3. ORGANISATION MATÉRIELLE.

§ 1. — *RENOUVELLEMENT DES COMMISSIONS.* — Nous l'avons déjà indiqué, les avantages des Commissions générales sont complétés par leur permanence ; celle-ci assure la compétence plus effective des commissaires et, en outre, la continuité de leurs travaux, par conséquent l'unité de leur action et la plus grande efficacité de leurs efforts.

Mais cette durée plus importante des organes d'étude a été l'objet de vives appréhensions. M. de la Berge reprenait, en 1889, cet argument que les Commissions du fait de leur permanence ne représentaient plus l'opinion actuelle de l'Assemblée mais bien plutôt « ses tendances anciennes ». On dénonçait, d'autre part, le danger que des Commissions par trop stables ne devaient pas manquer de constituer vis-à-vis des Ministères éphémères, devant l'instabilité gouvernementale. Ces objections, qui se rattachent d'ailleurs à la discussion du principe même des grandes Commissions, ne peuvent subsister devant la déformation courante qui faisait des Commissions spé-

ciales des organismes permanents à la Chambre des Députés, perpétuels au Sénat.

La question qui se pose sur la durée des grandes Commissions est en fait celle de leur permanence ou de leur annualité. Un organe constitué pour l'examen des projets qui seront déposés sur un ensemble défini de problèmes doit-il durer toute une législature ou sera-t-il renouvelé tous les ans ?

On ne peut guère, en effet, s'arrêter à une durée moindre d'un an. « Les Commissions ordinaires » du Bundesrath allemand étaient tout d'abord nommées au début de chaque session. Chaque session extraordinaire provoquait par conséquent un renouvellement. Le règlement a été depuis révisé et les Commissions ne doivent plus être nommées qu'au début de chaque session ordinaire (1).

Nous devons toutefois signaler qu'à la Chambre des Communes anglaise et à la Chambre des Représentants de Belgique, le règlement ne prévoit la nomination des Commissions permanentes que pour une session (2).

La première Commission qui, en France, devint annuelle fut la Commission du Budget. Constituée lors du dépôt (3) du projet de budget déposé par le Gouvernement, elle demeurait compétente pour l'examen de tous les crédits supplémentaires et extraordinaires afférents à l'exercice dont elle avait rapporté la loi de recettes et de dépenses.

Au lendemain du renouvellement intégral, la Chambre des Députés se trouvait tous les quatre ans dépourvue de Commission du Budget. Elle nommait alors une Commission des Crédits à laquelle étaient renvoyées toutes les demandes de crédits additionnels.

Au début de l'année, lorsque le budget de l'exercice suivant avait été déposé et que la Commission du budget

(1) Paul Laband, *Le Droit public de l'Empire allemand*.

(2) « In each session the standing committees are appointed for. » *Manual of procedure*, n° 71, p. 73.

« La Chambre forme dans son sein, pour le cours de chaque session, onze Commissions permanentes, savoir... » : règlement de la Chambre belge de représentants, article 69.

(3) On laissait généralement s'écouler un délai de huit jours pour les nominations.

correspondante était constituée, il pouvait arriver que les projets de crédits additionnels lui soient renvoyés sur la demande même de la Commission précédente. Mais le dépôt généralement tardif du budget assurait à cette dernière une fort longue carrière.

Ses pouvoirs pouvaient d'ailleurs être prorogés par décision de la Chambre. Un projet de budget pouvait être renvoyé à l'examen de la Commission qui avait rapporté le budget de l'année courante.

La Commission du budget était naturellement nommée après le dépôt du projet du Gouvernement. Mais la question fut parfois posée de savoir si l'Assemblée ne nommerait pas une Commission du budget avant même le dépôt du Gouvernement, ce qui constituait une invite formelle à y procéder sans retard (1).

Les différentes controverses qui pouvaient être soulevées sur la durée, la prorogation ou la date de nomination de la Commission du budget ont été définitivement écartées depuis l'adoption du nouveau règlement de 1915 qui a classé cet organe d'étude parmi les grandes Commissions permanentes énumérées à l'article 11. Jusque-là, en effet, la Commission du budget avait fait l'objet d'un article spécial, l'ancien article 21 ainsi rédigé :

« Une Commission de 44 membres, nommée au scrutin de liste dans les conditions prévues par l'article 11 ter est chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses » (2).

Avec le nouveau texte, la Commission du budget suivrait désormais le sort des grandes Commissions permanentes quant à la durée et la date de nomination. Cette dernière ne serait plus subordonnée au dépôt du projet du Gouvernement ; il y serait procédé d'office dès le début de la session ordinaire ou de la législature.

L'assimilation de la Commission du budget aux autres

(1) Pierre D. P. S., n° 767, p. 1103.

(2) Ce paragraphe était antérieurement ainsi conçu : « Une Commission de 33 membres nommés par les Bureaux est chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses. »

Commissions permanentes est devenue plus sensible encore par sa fusion avec la Commission de législation fiscale décidée par la résolution du 27 janvier 1920.

Au Sénat, la durée de la Commission des finances est déterminée actuellement en ces termes par l'article 15 du Règlement :

« ...Est nommée, en outre, une Commission générale, dite des Finances, chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses. — Cette Commission désignée après la distribution de l'exposé des motifs du budget de chaque exercice, demeure en fonctions jusqu'à la nomination de la Commission suivante. »

Pour l'ensemble des Commissions permanentes, nous l'avons dit, la Chambre des Députés devait opter pour la durée d'un an ou pour la durée de la législature.

Les premières propositions déposées, notamment celle de MM. Siegfried et Bourgeois, en 1889, et plus tard le projet de la Commission Ribot, en 1898, prévoyaient des Commissions annuelles. Cependant, la résolution du 17 novembre 1902 qui introduisit les grandes Commissions dans le règlement était ainsi conçu :

« Au début de chaque législature, la Chambre des Députés, divisé en seize grandes Commissions permanentes... »

Le nouveau règlement de 1915 maintint cette durée de quatre ans. Cette durée présentait des avantages certains ; elle permettait aux Commissaires d'acquérir une plus grande compétence et favorisait très efficacement le contrôle parlementaire des administrations. On ajoutait, ce qui est plus contestable, que l'on évitait aussi d'inciter chaque Commission à réserver la solution des questions délicates à la Commission annuelle qui devait la remplacer.

Mais au lendemain des élections législatives de 1919 l'inconvénient le plus sensible de cette permanence prolongée frappa les très nombreux nouveaux qui se pressaient aux portes des Commissions. Il leur apparaissait justement que le nouveau venu pouvait très difficilement faire apprécier de ses collègues sa compétence particu-

lière et qu'il pouvait même n'être pas encore très fixé sur ses aptitudes personnelles. Il lui était donc fort dommageable de maintenir les nominations valables pour quatre ans, car c'était rendre impossible son accès ultérieur à la Commission qui lui conviendrait.

Ces arguments avaient d'ailleurs été déjà développés en 1898 à la séance du 15 novembre. M. Balsan avait, à ce moment, répondu que les jeunes députés pouvaient beaucoup plus facilement se faire valoir dans les bureaux et dans les groupes qu'à la tribune, et que, de plus, l'avantage d'être connu que l'on supposait aux anciens avait cette contrepartie que leurs opinions précédemment manifestées sur les questions de politique générale, les privaient d'un certain nombre de voix lors des élections aux Commissions techniques.

Il n'en demeure pas moins que, sous le régime de la permanence, le député qui, pour une cause ou une autre n'était pas élu au début de la législature, ne devait normalement trouver aucune occasion d'accéder aux grandes Commissions avant la législature suivante (1). Ce système était notamment très défavorable aux anciens ministres qui avaient dû se démettre de leur mandat de commissaire lorsqu'ils avaient été appelés au pouvoir. Lorsque les très rares vacances pour démission ou décès se présentaient, la concurrence était fort redoutable.

Ces différents inconvénients incitent à adopter le système de l'annualité. On reproche cependant à ce dernier de rompre l'unité des travaux. Il est indispensable que le même personnel achève les études engagées. A cet argument, M. Graux répondait déjà, en 1898, que la rééligibilité assurait largement cette continuité des travaux. Il est évident que le plus généralement les élections annuelles ne réaliseront pas un renouvellement sensible du personnel, les commissaires plus particulièrement com-

(1) Il y a lieu de remarquer avec M. Henry Maret, séance du 15 novembre 1898, que cette question de la permanence ou de l'Assemblée des Commissions est liée à la possibilité d'assurer à tous les députés au moins un siège dans une grande Commission permanente.

pétents qui assurent par leur assiduité l'examen des projets seront maintenus en leurs fonctions.

Pour faciliter l'accès des nouveaux élus dans le courant de la législature, on a proposé d'ailleurs la destitution des commissaires négligents après un certain nombre d'absences ; cette faculté de déclarer démissionnaire un membre d'une Commission avait fait l'objet d'une proposition de M. Sembat, en 1898. Nous avons vu qu'une résolution en ce sens fut adoptée en 1916 sur la demande de M. d'Aubigny puis, aggravée le 27 mai 1920. Malheureusement, l'article 30 (*in fine*) est d'une application particulièrement délicate et, que ce soit le Bureau du Groupe ou le Bureau de l'Assemblée qui en ait la charge, elle n'est pas assurée en fait.

M. Barthélemy, le rapporteur de la Commission en janvier 1920, estimait qu'il fallait éviter au remplacement des commissaires l'allure d'une sanction disciplinaire. Pour lui, une élection annuelle avait ce grand avantage de permettre le renouvellement du personnel sans que la dignité des commissaires remplacés puisse être atteinte et sans que leurs chances électorales s'en trouve sensiblement diminuées. « La possibilité juridique du renouvellement annuel avec la réélection de fait combinera les avantages de la tradition et du renouvellement, du contrôle et de la permanence. La stabilité s'établira par la réélection, par la continuation de la confiance ; elle vaudra mieux ainsi qu'assise mécaniquement sur la disposition aveugle d'un règlement rigide. » (Rapport 228, annexe à la séance du 23 janvier 1920).

Ces considérations prévalurent et la Chambre des Députés adopta le régime de l'annualité par sa résolution du 27 janvier 1920.

Au Sénat, la question de la durée des Commissions générales se présentait sous un tout autre aspect ; nous avons vu que le renouvellement partiel et triennal de la Haute Assemblée et, en outre, l'application abusive de l'article 18 du règlement transformaient les Commissions spéciales en organes perpétuels. Il s'agissait pour le Sénat,

en constituant des Commissions générales, non pas surtout d'assurer la continuité de leurs travaux mais bien plutôt d'en assurer le renouvellement périodique.

La résolution du 7 décembre 1911 qui introduisait dans le règlement (article 16) les Commissions des Chemins de fer, de l'Armée, de la Marine, prescrivait leur nomination « au commencement de chaque session ordinaire, pour l'année entière ». La Commission des Douanes, par contre, devait selon la même résolution, n'être renouvelée que tous les trois ans. On estimait que l'étude des tarifs douaniers devait durer plus d'une session et qu'un travail aussi technique ne pouvait être indéfiniment recommencé.

Lors de l'institution d'un régime réglementaire de Commissions générales, la question s'est posée de savoir quelle serait leur durée.

M. Léon Perrier proposait le renouvellement annuel, par contre la Commission concluait en première lecture, par l'organe de son rapporteur M. Cazelles, au renouvellement triennal correspondant à chaque élection sénatoriale. A la seconde lecture, le nouveau rapporteur, M. Penancier, faisait connaître que la Commission s'était ralliée au renouvellement annuel qui fut adopté (article 15). (Résolution du 25 novembre-18 janvier 1924).

Un problème fort particulier au Sénat était, de plus, à résoudre. Il fallait prévoir ce qu'il adviendrait des anciennes Commissions spéciales qui existaient toujours et qui, toujours saisies d'un ou de plusieurs projets, menaçaient de subsister du fait même de leur inertie et parce que leur rapport ne serait pas déposé.

La Commission proposait la survie des Commissions spéciales, « soit pour une période déterminée par une délibération spéciale du Sénat, soit jusqu'à l'achèvement du mandat qui leur a été confié, soit jusqu'à l'adoption ou le rejet définitif ou le retrait des projets et propositions dont elles sont saisies: »

M. Léon Perrier démontra à la séance du 18 janvier que le vote de ce texte entraînerait, en fait, le maintien de l'ancien système et que le seul résultat de la réforme serait,

alors, d'avoir ajouté une douzaine de Commissions aux Commissions existantes et d'avoir porté leur nombre aux environs de cent. Heureusement, l'amendement du sénateur de l'Isère fut adopté par la Haute Assemblée et constitua l'article 2 de la résolution du 25 novembre 1920-18 janvier 1921.

« A titre transitoire, les Commissions spéciales actuellement en fonctions conservent leur mandat jusqu'après l'adoption ou le rejet définitif des projets ou propositions dont elles sont saisies. Toutefois, elles devront déposer leurs rapports dans le délai de trois mois après la constitution des Commissions générales prévues à l'article 15 du règlement. — A l'expiration de ce délai (15 mai 1921), les Présidents des dites Commissions générales réunis sous la présidence du Président du Sénat prononceront le transfert à la Commission générale compétente de tous leurs projets et propositions de loi dont le rapport n'aura pas été déposé. — Les projets modifiés par la Chambre des Députés seront renvoyés à la Commission spéciale précédemment saisie. — Une décision du Sénat sera nécessaire pour le maintien d'une des Commissions spéciales actuellement existantes. »

Le maintien des Commissions ne sera plus de droit, il faudra au contraire qu'une décision spéciale du Sénat en décide ainsi.

La disparition des Commissions spéciales dès l'achèvement de leurs travaux était, en outre, réglementée par l'article 22 du règlement. L'adoption de la proposition Perrier assurait l'abandon définitif et à brève échéance du système des Commissions spéciales. Les deux Assemblées françaises avaient enfin deux organisations intérieures rationnelles et parallèles.

§ 2. — *REPRISE DES TRAVAUX. LEUR NON CADUCITE.*

— Lorsque la Chambre des Députés adopta, par sa résolution du 27 janvier 1920, le renouvellement annuel de ses Commissions, elle dut se préoccuper d'assurer la continuité des travaux intérieurs. Elle adopta donc un nouvel article 11 bis aux termes duquel après chaque renouvellement annuel toutes les Commissions sont de plein droit saisies de tous les travaux dont étaient char-

gées les Commissions qu'elles sont appelées à remplacer.

Au Sénat, cette reprise était déjà assurée d'une session à l'autre. Cela résultait d'une résolution du 24 janvier 1879 qui supprimait de l'article 23 du règlement, une disposition ainsi conçue et empruntée aux règlements en vigueur sous la monarchie de Juillet (1) :

« Des rapports déposés au cours d'une session peuvent être repris à la session suivante en l'état où ils sont restés. Le Sénat, sur la demande d'un membre prend une décision à cet égard. »

Cette résolution de 1879 établissait la permanence des Commissions spéciales pour ne pas dire leur perpétuité. Au Sénat, les travaux réalisés ne risquaient plus de demeurer inutilisés, ils étaient repris d'office d'une session à l'autre.

Mais, si cette solution suffisait au Sénat qui ne connaît pas le renouvellement intégral, il n'en était pas de même à la Chambre. Celle-ci, au début de chaque législature, se trouve sans Commissions et les rapports des Commissions antérieures frappés de caducité, ne comptaient plus pour elle.

« Vainement, écrivait M. Georges Graux dans l'exposé des motifs de son projet de résolution du 23 juin 1898, la durée des sessions parlementaires est-elle prolongée outre mesure, vainement les Ministres, en contact permanent avec les Assemblées, sont-ils privés du temps nécessaire pour préparer les réformes et pour exercer sur les affaires de leur département une surveillance effective, on arrive à constater, à la fin de chaque session, que l'œuvre législative a été bien modeste. Les travaux des Commissions s'accumulent, s'ensevelissent dans les cartons jusqu'au jour où la législature se termine et où le règlement prononce leur caducité. »

« En effet, ajoutait M. J.-L. Breton, dans l'exposé des motifs de sa proposition de règlement de 1913, lorsqu'une

(1) Pierre D. P., n° 784, p. 934.

législature prenait fin, tout le travail inachevé qu'elle laisse s'évanouissait avec elle. Les rapports qui contiennent les résultats des études souvent longues et complexes des Commissions devenaient caducs et les questions qu'ils visaient ne pouvaient venir en discussion devant la Chambre qu'après avoir suivi la longue filière de la procédure parlementaire. Il fallait que les propositions et projets de loi soient redéposés, réimprimés, renvoyés de nouveau à la Commission compétente, rediscutés point à point par cette dernière, pour donner lieu à un nouveau rapport qui, après son impression et sa distribution, pouvait enfin prendre rang à l'ordre du jour de la Chambre. »

On conçoit aisément les pertes de temps considérables qu'entraînait cette règle de la caducité des travaux des Commissions de la dernière législature. Plusieurs propositions ont été déposées pour obvier à ce grave inconvénient, notamment celles de MM. Barodet et Clémenceau en 1889. La proposition de M. Barodet, déposée le 19 novembre 1889, n'était pas très rationnelle (1). La demande d'un seul député suffisait à provoquer la constitution d'une nouvelle Commission. Celle-ci aurait été bien bizarrement constituée aux hasards de l'inscription des nouveaux députés, et à leur exclusion en cas de réélection de tous les Commissaires antérieurs. Cette proposition, portée à l'ordre du jour des séances des 3, 4 et 6 février 1890, ne put même pas être discutée.

M. Guillemet proposait au début de la 6^e législature de recourir à la nomination d'une Commission qui serait chargée de présenter, dans le délai de trois mois, un rap-

(1) Voici le texte de la proposition : « Article premier. — Toute proposition de loi qui aura été examinée et rapportée par une Commission spéciale de la précédente législature, pourra être reprise et portée à l'ordre du jour de la Chambre des Députés sur la demande de l'un de ses membres.

« Art. 2. — La nouvelle Commission chargée d'examiner les amendements proposés et de soutenir la discussion se composera :

« 1^o Des membres de l'ancienne Commission faisant partie de la Chambre actuelle ;

« 2^o Et, pour le complément et par ordre d'inscription, des députés qui se feront inscrire au Secrétariat général de la Présidence. »

port indiquant les propositions restées à l'état de rapport sous la précédente législature et pouvant être utilement soumises à la Chambre nouvelle.

Ces propositions bénéficieraient de plein droit de l'urgence. L'intention était excellente, mais cet avantage de l'urgence n'aurait pas manqué d'être d'efficacité dérisoire. La Commission du règlement repoussa cette proposition.

M. Morlot suggérait, dans sa proposition du 6 novembre 1902, d'étendre à six années la durée du mandat législatif et d'adopter le renouvellement partiel de façon à assurer, comme au Sénat, la continuité des travaux engagés.

La solution que la Chambre adopta fut proposée dans un projet de résolution du 4 décembre 1902, par MM. Jules-Louis Breton, Codet, Francis de Pressensé, Massé, Dauzon et Charles Benoist. Le texte soumis, incorporé au règlement, à l'ancien article 8, figure actuellement à l'article 36 et il est ainsi conçu :

« Après le renouvellement intégral de la Chambre, les rapports sur le fond déposés par les Commissions de la précédente législature peuvent être repris et renvoyés aux Commissions nouvelles, soit sur l'initiative des Commissions elles-mêmes, soit sur l'initiative de 20 membres. — Les demandes de renvoi sont déposées entre les mains du Président qui les communique à la Chambre. Lorsque la demande émane d'une Commission, le renvoi est de droit ; dans le cas contraire, la Chambre statue par assis et levés sans débat. — Toute Commission saisie d'un rapport émanant de la précédente législature, peut décider qu'elle en accepte les conclusions sans amendement ; elle charge alors un de ses membres d'en soutenir la discussion devant la Chambre et l'inscription à l'ordre du jour a lieu, dans les formes ordinaires sans autre procédure. Si la Commission estime qu'il y a lieu de modifier un ou plusieurs articles, elle soumet à la Chambre un rapport se limitant aux articles amendés. »

Ce texte qui complète fort heureusement le système organisé des grandes Commissions permettait à celles-ci de se consacrer dès leur constitution à des travaux efficaces et d'alimenter dès le début de la législature l'ordre du jour des séances publiques. Fort souvent, en effet,

les Commissions obligées au début de la législature de recommencer l'étude des projets, ne pouvaient soumettre aucun texte à l'Assemblée qui, pendant les premiers mois, consacrait ses séances à des discussions stériles. Cette réforme devait donner les meilleurs résultats. Nous pouvons signaler en exemple, au début de la 11^e législature, la reprise du rapport de M. Marin sur la proposition du nouveau règlement de M. J.-L. Breton et dont la discussion devait aboutir à l'adoption du règlement du 4 février 1913 (1). L'application de cette procédure s'est depuis généralisée et elle s'est, dans sa réalisation, révélée très efficace.

§ 3. — *ORGANISATION MATERIELLE.* — Dans les Chambres politiques, on est resté trop longtemps indifférent à l'organisation matérielle des Commissions. En fait, on était porté à ne s'en pas trop soucier sous le régime des Commissions spéciales. Celles-ci ne devant, théoriquement du moins, se consacrer qu'à l'étude d'un seul projet on ne voyait pas la nécessité de les doter d'une organisation de travail importante, leur peu de durée leur rendant cet effort inutile. Avec la création de Commissions permanentes, il en fut tout autrement. De tels organes se réunissent beaucoup plus fréquemment et beaucoup plus régulièrement, leurs travaux plus étendus doivent être facilement poursuivis, continués aussi longtemps qu'il est désirable et avec toutes les facilités qu'il sera possible de réaliser.

L'organisation d'une Commission permanente doit consister à lui assurer un local qui lui soit propre, un personnel administratif stable et compétent, une documentation française et étrangère facilement consultée, l'établissement scrupuleux et la bonne conservation de ses procès-verbaux.

(1) Les vingt signataires de la demande déposée à la séance du 4 juin 1914 étaient : MM. Jules-Louis Breton, Groussier, Mauger, Guernier, Lenoir, Cosnier, Louis Marin, Lefebvre du Prey, Paul Simon, Lefol, Schmidt, Grodet, Daniel Vincent, Colliard, Ferri de Ludre, Bonnefous, Camuzet, Claude Rajon, Emile Favre.

L'adoption du système des Commissions permanentes n'a pu qu'accélérer l'organisation matérielle des Commissions. Nous pouvons d'ailleurs constater que la Chambre des Députés où la réforme est plus ancienne, est au point de vue où nous nous plaçons, très certainement en avance sur le Sénat.

Cette préoccupation de l'installation intérieure de chaque Commission s'est encore récemment manifestée dans les deux Chambres en France.

La Chambre des Députés a eu l'occasion d'exprimer à ce sujet son sentiment en adoptant le 27 mai 1920 un amendement de M. Louis Marin. Ce texte modifiant l'article 16 du règlement de 1915 est ainsi conçu :

« Les grandes Commissions visées à l'article 11 sont pourvues d'un personnel et d'un local spécialisés et permanents, ainsi que des instruments de travail nécessaires. »

Cet amendement résume très clairement ce qu'il y a lieu de réaliser pour obtenir une préparation rationnelle des lois. Il fut d'ailleurs soutenu par des membres des différents partis de l'Assemblée, et si plusieurs orateurs manifestaient à la séance publique leur appréhension de voir supprimer le compte rendu analytique, tous depuis M. Cornudet jusqu'à M. Ernest Lafont se sont ralliés au principe d'une meilleure organisation des Commissions. On s'est efforcé de se soumettre aux prescriptions de l'amendement Marin.

En ce qui concerne et le personnel et les locaux, il est à remarquer que la Commission du budget actuellement Commission des Finances, a toujours été favorisée. De beaucoup la plus ancienne des Commissions permanentes, il lui avait été depuis longtemps affecté une salle spécialement réservée à ses séances. De plus, elle fut toujours pourvue d'un personnel appartenant pour partie aux services de la Présidence de la Chambre, pour partie au Ministère des Finances, qui lui permettait une meilleure rédaction des rapports et d'une façon générale, de meilleurs travaux.

Avant 1920, la plupart des autres grandes Commis-

sions les plus importantes étaient respectivement convoquées dans le même local. C'est cette mesure qui fut généralisée après le vote de l'amendement Marin. Les salles des Bureaux, lesquels se réunissent de plus en plus rarement, ont été assignés aux grandes Commissions qui sont en fait toujours convoquées au même local, ce qui est très important car les archives et les procès-verbaux sont le plus souvent conservés par les soins du secrétaire administratif jusqu'à la fin de l'année ou même de la législature dans les placards qui y sont disposés. Pour les Commissions permanentes qui ne sont pas prévues à l'article et qu'on a pu appeler « les petites Commissions permanentes », il arrive encore souvent que plusieurs d'entre elles se partagent un même local où elles siègent à tour de rôle, se répartissant pour les archives les placards qui y sont installés. Ce côté un peu terre à terre de l'organisation des Commissions a malheureusement une grosse importance et il est heureux que l'on semble vouloir s'en préoccuper comme il convient.

Pour doter selon l'amendement voté les Commissions d'un personnel administratif permanent, il n'était pas non plus prévu de nouvelles créations d'emploi et il fallait comme pour les locaux puiser dans les disponibilités existantes. Pour chaque Commission permanente un secrétaire des services de la Présidence ou du compte rendu analytique ou des documents étrangers ou de tout autre service est désigné pour en suivre les travaux. Ce fonctionnaire assiste aux séances, rédige les procès-verbaux qu'il soumet aux Membres de la Commission, classe et conserve les archives tant qu'elles demeurent à la disposition de la Commission.

Les procès-verbaux consistent, le plus généralement, en un résumé sommaire des interventions principales de la séance. Mais dans le cas exceptionnel de séance dont on tient à conserver un compte rendu plus détaillé, il appartient au Président de la Commission de demander au Secrétaire Général de la Présidence de mettre à sa disposition des sténographes. Le procès-verbal est alors

établi sous forme de compte rendu sténographique. Cette mesure est le plus généralement prise pour les séances où un membre du Gouvernement est entendu. Mais en dehors du cas d'une audition d'un Ministre, le Président de la Commission peut obtenir un sténographe lorsque par exemple est entendue une personnalité particulièrement éminente ou compétente, jurisconsulte, technicien ou administrateur.

L'importance des délibérations des Commissions devenant chaque jour plus évidente, il est à souhaiter que l'on puisse assurer par l'emploi d'un personnel plus nombreux et plus spécialisé l'établissement de procès-verbaux complets et précis.

Outre les locaux appropriés et le personnel administratif suffisant il est indispensable que les commissaires puissent avoir à leur disposition une documentation suffisante.

Un arrêté du bureau de la Chambre des Députés du 5 juillet 1898 a institué et organisé des collections méthodiques de documents législatifs qui contiennent les projets propositions et rapports imprimés tant par ordre de la Chambre que par ordre du Sénat.

Non seulement il faut que les commissaires puissent consulter les ouvrages de la doctrine et les textes de la législation française, mais il faut qu'ils puissent suivre l'évolution de l'opinion et des lois à l'étranger.

Sur la demande de M. J.-L. Breton, la Chambre fut dotée d'un service de documentation étrangère. « La tâche de cet organisme était double : d'une part, recevant des principaux Parlements étrangers leurs documents officiels, propositions de loi, rapports, textes législatifs, il les classait méthodiquement selon la nature des sujets traités : d'autre part, dans un bulletin périodique, il publiait sur les questions d'actualité l'essentiel du travail parlementaire accompli hors de France » (1). Ce service

(1) Rapport de M. Paul Reynaud, député, fait au nom de la sous-commission de propagande de la Commission des Affaires étrangères, chargée d'examiner la proposition de résolution de

n'a malheureusement pas pu, pendant la guerre, conserver toute l'activité qu'il déployait à sa création. Il semble bien que les services des documents doivent être groupés, notamment les attributions de la Commission de surveillance de la Bibliothèque devraient être étendues au service de la documentation étrangère. De même, les deux services séparés des collections méthodiques françaises et étrangères devraient être confiés à une même direction.

Mais si cette dualité de services semble néfaste à l'intérieur de la Chambre des Députés, il paraît encore plus urgent d'assurer sans retard la liaison avec tous les services de documentation étrangère dans les différentes administrations centrales. L'Office de la législation étrangère au Ministère de la Justice, le service de statistique et de législation comparée au Ministère des Finances, le service de la statistique générale au Ministère du Travail, le service de la propagande au Ministère des Affaires étrangères, le service des documents étrangers de la Chambre des Députés auraient tout intérêt à collaborer et à briser les cloisons étanches qui semblent les séparer. Par une plus large méthode d'entente et une meilleure distribution du travail on ne manquerait de constituer une documentation plus aisément utilisable, notamment pour les Commissions parlementaires.

Au Sénat, l'installation des Commissions fut mise en question lors de l'adoption du système des Commissions permanentes. Un mouvement très net en faveur d'une réorganisation digne des travaux importants que les Commissions parlementaire sont appelées à réaliser. La Commission des Finances et celles des Douanes seules disposaient d'un personnel administratif qui leur permettait de délibérer plus efficacement par les gains de temps réalisés pour la documentation et la rédaction des procès-verbaux.

M. René Lafarge, tendant à mettre à la disposition de la Chambre tous documents d'informations étrangères et de législation comparée.

M. Poulle, rapporteur de la Commission de comptabilité, proposait dans son rapport sur le budget intérieur du Sénat pour 1921 de généraliser ces dispositions :

« Il nous paraît nécessaire, écrivait-il, que les grandes Commissions du Sénat aient toutes leur personnel et les instruments de travail qui leur sont nécessaires et qui manquent. Cette organisation intérieure rationnelle s'impose. Il conviendrait que chacune de ces grandes Commissions ait ses archives, son secrétaire, sa correspondance classée, son installation permanente, un personnel spécial, une documentation sûre et au point, qu'elle soit assurée de rapports organisés et rapides avec les administrations, qu'elle ait enfin un local spécial. D'une façon générale, l'organisation de nos grandes Commissions doit être modernisée. »

Lors de la discussion de la réforme du règlement du 18 janvier 1921, la Commission de comptabilité sera, nous le verrons, beaucoup moins audacieuse.

M. Léon Perrier, dans son rapport au Groupe de la Gauche démocratique, avait, lui aussi, insisté sur l'urgence de la réforme.

« Il est navrant, souligne-t-il, de constater que pour un travail, dont l'importance est capitale pour le pays, les moyens matériels les plus élémentaires sont absents et que dans l'ensemble, à ce point de vue, le Sénat est inférieur à la plus modeste des Administrations... L'organisation matérielle des Commissions doit être adaptée aux besoins. Nous pouvons résumer rapidement ceux-ci en disant que le fonctionnement convenable d'une Commission exige :

- 1° Des procès-verbaux parfaitement tenus et rédigés par des fonctionnaires compétents ;
- 2° Une correspondance parfaitement classée ;
- 3° Une documentation sûre et au point ;
- 4° Un état complet et classé de la législation qui rentre dans les attributions de la Commission ;

5° Une bibliothèque courante traitant des questions étudiées par la Commission ;

6° Des relations rapides téléphoniques avec les administrations publiques.

La satisfaction des besoins que nous venons d'énumérer ne peut être obtenue que par l'organisation technique des Commissions. Or, les conditions primordiales de tout travail technique se réduisent à deux : l'une vise avec un local permanent spécialement aménagé l'installation matérielle des Commissions, l'autre l'attribution à chaque Commission d'un personnel spécial qui peut se constituer tout au moins en un *secrétaire permanent*, pourvu que la création d'un service dactylographique général mis à la disposition des Commissions permette l'exécution matérielle du travail. »

Sans adopter l'organisation définitive proposée par M. Perrier, la Commission sénatoriale du règlement vit la nécessité d'une amélioration. M. Cazelles s'exprimait ainsi en son nom dans le rapport qu'il déposa le 19 novembre 1920 :

« On a pu remarquer combien est insuffisante l'organisation actuelle des Commissions du Sénat. C'est très exceptionnellement qu'elles peuvent avoir un local permanent. Leurs archives sont dispersées. Les ouvrages traitant des questions courantes qui font l'objet de leurs travaux sont épars dans les rayons de la Bibliothèque du Sénat. Aucune n'a à sa disposition un état complet et classé de la législation qui rentre dans ses attributions, ni les moyens d'information et d'étude nécessaires, ni surtout un secrétariat organisé. Il convient d'y pourvoir par une prescription formelle du règlement. »

Cette injonction à introduire dans le règlement était proposée en ces termes par la Commission :

« ART. 24. — Le Président envoie aux Bureaux et Commissions toutes pièces relatives aux objets qui doivent y être discutés.

« Par les soins de la questure, il est mis à la disposition des Commissions un local particulier contenant les meubles nécessaires pour le classement de leurs archives, ainsi qu'un secrétaire permanent » (1).

(1) Le précédent article 24 prescrivait : « Par les soins de la

Adoptée en première lecture le 25 novembre 1920, cet article ne fut pas sensiblement modifié par la Commission qui en maintint le principe dans son nouveau texte soumis le 18 janvier 1921 en seconde lecture (1). A cette dernière séance, l'avis que l'on avait pu croire unanime pour la réorganisation et l'aménagement intérieur des Commissions ne devait pas avoir gain de cause.

En effet, dans la discussion générale, M. Poulle, rapporteur de la Commission de comptabilité, avait formulé de très menaçantes objections. Bien qu'il ait rappelé qu'il s'était montré partisan d'une meilleure organisation matérielle des Commissions, il présenta les objections de la Commission de comptabilité qui devaient en fait aboutir à l'ajournement de la réforme. Les prévisions de la Commission de comptabilité se traduisaient, en effet, par un chiffre de dépenses de 360.000 francs, qui suffisait à lui seul pour rendre hésitants les plus déterminés. En réalité, ce chiffre ne comprenait pas seulement des dépenses directement commandées par l'aménagement des Commissions, mais aussi la mise en état du 2^e étage du Palais avec généralisation du chauffage, de l'éclairage électrique, les peintures, l'ascenseur, etc. L'installation demandée pour les Commissions auraient certainement pu être réalisée à moindres frais, mais le coup était porté et lorsque l'article 24 fut soumis à l'Assemblée, M. Poulle demanda et obtint, au nom de la Commission de comptabilité, la suppression du 2^e alinéa. On ne s'engageait plus à mettre un local à la disposition de chaque grande Commission et quant au personnel on se contentait de maintenir le *statu quo*. Les Présidents de Commissions auraient, comme

questure, il est mis à la disposition des Commissions un local où chacune d'elles, dans une case particulière fermant à clef, conserve jusqu'à la fin de ses travaux, ses procès-verbaux et les pièces qui lui ont été communiquées ».

(1) Le nouvel article 24 du rapport financier (14 décembre 1920) était ainsi conçu : Art. 24 nouveau : « Le Président envoie aux bureaux des Commissions toutes pièces relatives aux objets qui doivent être discutés. — Il est mis à la disposition des Commissions générales un secrétaire adjoint permanent et un local particulier pourvu des meubles nécessaires au classement de leurs archives. »

précédemment, la faculté de s'adjoindre dans les conditions prévues par le règlement, un secrétaire du cadre des fonctionnaires attachés à l'Assemblée. Le Sénat avait marqué une fois de plus sa volonté d'économie devant les prévisions peut-être excessives de sa Commission de comptabilité. Il eut été probablement possible, en effet, de pourvoir les grandes Commissions constituées de locaux permanents sans recourir à l'aménagement proposé du second étage du Palais. En fait, on fut amené à utiliser à ce propos les locaux des neuf bureaux dont les réunions devenaient par les réformes adoptées de plus en plus rares.

Il est à retenir toutefois que dans les deux Chambres françaises le besoin d'une meilleure organisation, d'une documentation plus complète, d'une mise au point de tous les instruments de travail, a été affirmé au point de retenir l'attention de la plus grande partie de chacune des Assemblées. Il est à souhaiter que des réalisations suivent prochainement ces manifestations, d'un désir effectif de réformes.

C'est seulement lorsque chaque Commission permanente sera pourvue d'un personnel administratif stable qui pourra entretenir une documentation et conserver des archives complètes, que sera assurée la continuité des travaux, l'utilisation opportune de toutes les recherches antérieures ; en un mot, un ordre de tradition qui ne sera pas une routine paralysante mais au contraire un élément d'information fécond qui permettra l'achèvement des travaux entrepris.

CHAPITRE VII

LES COMMISSIONS ET LA PROCÉDURE DES DÉBATS

- § 1. FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR.
- § 2. INSCRIPTION SOUS RÉSERVE QU'IL N'Y AURA PAS DÉBAT.
- § 3. DISCUSSION IMMÉDIATE.
- § 4. LIMITATION DE LA PAROLE.

Cette étude de la réforme de la procédure parlementaire a été, nous l'avons dit, volontairement localisée et consacrée au développement et à l'organisation des Commissions permanentes. Il est cependant intéressant de souligner les améliorations apportées aux règles de la procédure de l'Assemblée dont le résultat direct a été d'augmenter l'efficacité des travaux des Commissions.

Celles-ci instituées, organisées, pourvues des instruments de travail qui leur sont nécessaires, doivent, en outre, voir leurs rapports facilement et rapidement soumis à l'Assemblée. Leurs études demeurerait sans cela inutile. Qu'importe, en effet, d'avoir assuré l'examen méthodique, assuré et prompt des textes par des organes d'étude qualifiés si les rapports doivent s'amonceler au seuil de la salle des délibérations de l'Assemblée dont l'ordre du jour exagérément encombré n'est jamais épuisé devant les interminables joutes oratoires qu'il provoque.

Pour éviter un pareil écueil, il est plusieurs prescriptions très intéressantes qui peuvent être introduites dans le règlement des Assemblées. Ce sont celles qui assurent une fixation plus rationnelle de l'ordre du jour, qui permettent l'inscription à l'ordre du jour sous réserve qu'il n'y ait pas débat, qui soumettent la discussion immédiate des projets à certaines formes restrictives, qui tendent enfin à limiter, dans la mesure possible le droit de parole à la tribune. En un mot, le bon fonctionnement des Commissions compétentes ou tout au moins l'efficacité de leurs études dépend dans une mesure certaine de la bonne réglementation des séances publiques.

§ 1. — *FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR.* — L'intérêt d'une bonne ordonnance de l'ordre du jour a été fort justement indiquée en ces termes par M. Eugène Pierre :

« Assigner un rang aux questions qui doivent être débattues par la Chambre, semble souvent une opération de médiocre importance, on l'abandonne assez volontiers aux membres qui ont la persévérance de rester tard dans la salle ; il y a cependant peu d'actes qui influent d'une façon aussi directe sur la vitalité intérieure des Assemblées et sur leur bon renom extérieur. Il dépend souvent de la place occupée par un projet qu'il aboutisse ou qu'il échoue. Une inscription inopportune, trop hâtive, peut compromettre le sort d'une réforme ; en revanche, le rapporteur qui laisse échapper l'occasion de réclamer un rang s'expose à voir la législature prendre fin sans que son travail ait été examiné. »

Ce qui était particulièrement préjudiciable au bon fonctionnement des rouages parlementaires à la Chambre des Députés c'était antérieurement la trop grande instabilité de l'ordre du jour. A ce moment, il était fixé, comme aujourd'hui encore au Sénat, par le Président après consultation de l'Assemblée (1) à la clôture de la Chambre.

« Cet ordre du jour, écrivait M. J.-L. Breton en 1913 (2),

(1) Ancien article 111 du R. C. D. « Le Président, avant de prononcer la clôture de la séance, consulte la Chambre sur le jour, l'heure et les objets de discussion de sa prochaine séance ». R. S.

(2) Proposition du 4 novembre 1913, n° 3.148.

est établi le plus souvent dans le chaos et le brouhaha des fins de séance et se trouve livré au hasard des inspirations individuelles les moins réfléchies.

« Parfois un tout petit nombre de députés debout dans l'hémicycle, impatients de sortir, votent bruyamment sans discussion et sans réflexion, des motions immobilisant la Chambre durant plusieurs séances dans un débat stérile. D'autres fois, Ministres, Présidents et Rapporteurs des Commissions, auteurs de propositions, se succèdent à la tribune réclamant chacun la priorité pour un projet différent et c'est dans la confusion la plus extrême, sans examen approfondi que la Chambre est appelée à les départager. »

Pour éviter un aussi redoutable inconvénient, une première proposition de M. Abel Ferry avait été déposée le 23 février 1911. L'auteur proposait que les différents présidents des Groupes se réunissent périodiquement dans une même conférence pour formuler, au sujet de l'ordre du jour des séances publiques, un avis qui ne pourrait manquer d'être pris en considération par la Chambre. M. Abel Ferry expliquait en ces termes la portée de sa proposition :

« Les Chefs de Groupes, les Présidents de Commissions tiendront une réunion périodique : 1° Ils pourront s'entendre pour fixer les heures et jours de séances de Commissions de façon qu'un député ne soit plus exposé à être convoqué le même jour, à la même heure, dans deux Commissions différentes ; 2° Les Présidents de Commissions pourront s'entendre pour fixer la mise à l'ordre du jour de leurs divers projets.

« Nous espérons que leur action s'étendra, nous concevons fort bien, par exemple, que la conférence des Présidents de Commissions et de Groupes décide que lorsque telle discussion aura duré un temps déterminé la clôture serait demandée. Il importerait, en effet, de rétablir dans les usages parlementaires la procédure de clôture jadis fréquemment employée. Mais pour que la Chambre la votât, il faudrait d'une part que la date à laquelle elle serait demandée fut par avance connue, afin d'éviter tout froissement personnel ; d'autre part, qu'elle fut demandée par un organisme faisant autorité et en mesure d'avoir des vues générales sur l'ensemble des travaux parlementaires.

« Les délibérations de la conférence ainsi instituée ne pourront donner lieu qu'à une motion publiée au *Journal Officiel*. Elle n'engagera en aucune manière la Chambre qui demeure la pure maîtresse de son ordre du jour qui pourra suivre ou non les indications ainsi données. »

La suggestion de M. Ferry au sujet de la clôture concerne plutôt le problème de la limitation de la parole que nous envisagerons plus loin.

Pour la fixation de l'ordre du jour, le dernier paragraphe cité indiquait la faiblesse du régime proposé. Quelque ingénieux que paraissait la création de cette conférence des Présidents, il semblait bien que ses décisions devaient avoir trop peu d'autorité vis-à-vis de l'Assemblée. C'est ce qu'il advint. La proposition de M. Ferry fut adoptée par la Chambre le 8 novembre 1911. Cette amorce d'une réforme considérable n'eut pas tout d'abord tous les effets qu'on devait espérer. Les séances de la conférence furent extrêmement rares et irrégulières, aucune périodicité n'avait été prévue. Ses décisions n'avaient d'autre sanction que leur publication au *Journal Officiel* et, de fait, il en était tenu très peu compte ; ses avis demeuraient de pure forme.

La Commission de la 7^e législature avait proposé le système suivant : l'ordre du jour serait réglé tous les huit jours et il ne pourrait être modifié dans l'intervalle que sur la demande du Gouvernement ou sur celle de 40 membres présents.

M. J.-L. Breton, dans son projet de règlement de 1913, combina cette proposition avec la résolution Ferry instituant la conférence des Présidents. Son texte fut intégralement introduit, sauf l'obligation de l'ordre du jour hebdomadaire, dans le règlement de 1915. Il devint l'article 94 en vertu duquel la proposition motivée de la conférence des Présidents est lue par le Président à la séance publique et soumis à l'approbation de l'Assemblée (1).

(1) R. C. D. article 94 : « Les Présidents des Commissions constituées en vertu de l'art. 11, les Présidents de Groupe ou à leur

L'ordre du jour adopté ne peut plus être modifié que sur la demande du Gouvernement ou sur la demande de 50 membres dont la présence doit obligatoirement être constatée par appel nominal. La nouvelle réglementation que le Sénat ignore encore assure à l'Assemblée populaire un ordre du jour plus stable, un meilleur emploi de son temps et, par conséquent, l'examen mieux assuré des rapports des Commissions permanentes (1).

§ 2. — *INSCRIPTION A L'ORDRE DU JOUR SOUS RESERVE QU'IL N'Y AURA PAS DEBAT.* — Un autre perfectionnement de la procédure facilite sensiblement le vote définitif des projets élaborés par les Commissions parlementaires. Il fut introduit dans le règlement du 4 février 1915 sur la proposition de M. J.-L. Breton, c'est celui qui permet l'inscription de l'ordre du jour d'une séance sous réserve qu'il n'y aura pas débat.

Cette procédure avait été depuis longtemps déjà suivie par un accord tacite des partis. Mais non officiellement

défaut un membre désigné par le bureau de la Commission ou du Groupe, sont convoqués par le Président de la Chambre chaque semaine, s'il y a lieu, pour examiner l'état des travaux de l'Assemblée. — Leur conférence donne lieu à une proposition motivée concernant l'ordre des travaux de la Chambre et le règlement de l'ordre du jour. — Le Gouvernement, spécialement avisé par le Président de la Chambre, du jour et de l'heure de la conférence peut être entendu. — La proposition présentée par la conférence est lue en séance par le Président qui la soumet à l'approbation de la Chambre. — L'ordre du jour réglé par la Chambre est affiché dans l'enceinte du Palais et publié au *Journal Officiel*. — Il ne peut être modifié que par un vote émis soit sur l'initiative du Gouvernement, soit sur une demande signée par cinquante membres dont la présence devra être constatée par appel nominal ». Le 27 mai 1920, la Chambre a étendu aux Présidents de toutes les Commissions permanentes et non pas seulement de celles instituées par l'article, la participation à la conférence.

(1) On a bien souvent suggéré d'étendre les attributions de la Conférence des Présidents. M. Reibel écrivait le 18 juin 1921 : « Nous voudrions aussi mieux coordonner le travail parlementaire et notamment assurer par des fixations à des dates déterminées assez longtemps à l'avance pour permettre et hâter l'étude par les Commissions, l'examen des grands projets organiques qui attendent vainement leur mise à l'ordre du jour. Il suffirait, pour y parvenir, d'élargir les attributions de cette si utile conférence des Présidents et des grandes Commissions et des Groupes, qui se réunissent chaque semaine chez le Président de la Chambre pour élaborer le programme de travaux de l'Assemblée ».

reconnue, non organisée, elle demeurerait un peu fruste dans son application et ne rendait pas tous les services qu'on pouvait espérer d'elle.

Elle est actuellement réglementée par les articles suivants :

« ART. 97. — Tout projet ou proposition de loi régulièrement rapporté est inscrit en tête de l'ordre du jour d'une séance quelconque sous réserve qu'il n'y aura pas débat lorsque la Commission compétente et le Gouvernement en font la demande au Président de la Chambre au moins trois jours de séance avant le jour de l'inscription. Avis de la demande est donné à la Chambre par le Président. — Le projet ainsi inscrit est retiré de l'ordre du jour par le Président si la demande en est faite par 30 membres au moins. Cette demande peut être formulée par écrit et indiquer sommairement les motifs invoqués à l'appui du retrait de l'ordre du jour. Elle est publiée avec les noms des signataires, à la suite du compte rendu *in extenso* de la séance dans laquelle elle est déposée.

« ART. 98. — Si un ou plusieurs députés s'inscrivent contre le projet ou la proposition porté à l'ordre du jour en vertu de l'article 97, ils sont tenus de formuler par écrit les raisons de leur opposition qui sont publiées à la suite du compte rendu *in extenso*. — La question est, dans ce cas, retirée provisoirement de l'ordre du jour et les oppositions écrites sont transmises à la Commission compétente, qui doit entendre leurs auteurs, s'ils le demandent. — Cette Commission saisit la Chambre d'un rapport supplémentaire qui doit mentionner explicitement toutes les objections formulées. Trois jours au moins après la distribution de ce rapport supplémentaire, la question peut être inscrite de nouveau à l'ordre du jour dans les conditions prévues à l'article 97. — Si de nouvelles objections sont formulées, il est procédé, suivant les prescriptions du précédent paragraphe. Lorsque le projet ou la proposition frappé d'opposition est inscrit pour la troisième fois à l'ordre du jour, seule une demande de retrait, signée par 30 membres et déposée dans les formes prévues à l'article 97 peut entraîner le retrait définitif de l'inscription sans débat.

« ART. 99. — Si aucune demande régulière de retrait de l'ordre du jour n'est déposée, si aucun membre ne s'est inscrit ou si la procédure établie à l'article précédent a fonctionné, le Président met successivement aux voix sans débats les différents articles, puis l'ensemble du projet ou de la proposition de loi. »

L'introduction de la procédure sous réserve qu'il n'y aura pas débat constitue une des plus sérieuses innovations du nouveau règlement de 1915.

M. J. Roche affirmait à la séance du 4 février 1915, au sujet de l'article 92 : « Je crois que de tous les articles sur lesquels la Chambre a délibéré jusqu'à présent, celui-ci est le plus grave. Il introduit, en effet, dans le règlement de la Chambre une disposition inconnue depuis qu'il y a des Chambres. »

Les promoteurs de la réforme étaient alors accusés de vouloir étrangler le droit de discussion. Ils indiquaient cependant, avec juste raison, que le nombre de trente signatures n'était pas toujours exigé, que bien au contraire la protestation d'un seul membre de l'Assemblée devait suffire pour provoquer le retrait provisoire de l'ordre du jour ; ce n'est qu'à la troisième inscription de l'ordre du jour que trente signatures sont exigées pour ce retrait. De plus, le délai de trois jours pour la demande d'inscription de la Commission ou du Gouvernement évite toute possibilité d'escamotage comme il se produisait trop souvent lorsque la matière n'était pas réglementaire. Bien loin d'opprimer les minorités, la nouvelle procédure les protégeait en fait (1).

Cette audacieuse procédure a donné, depuis sa réglementation, en 1915, les meilleurs résultats. Elle permet d'accélérer grandement les débats en séance publique qui sont considérablement allégés. Elle assure l'adoption rapide de toute une série de projets sur lesquels l'accord de la majorité de la Chambre est de toute évidence acquis mais qui antérieurement n'aboutissaient jamais ne parvenant à aucun moment à être porté à l'ordre du jour et à être soumis à la discussion. Ces nouveaux articles rendent possible, avec toutes les garanties désirables, le vote de projets sans la moindre discussion oratoire en séance publique et uniquement après études et rapports

(1) Voir à la séance du 4 février 1915, les déclarations de MM. J.-L. Breton, Président de la Commission, et Marin, rapporteur.

de la Commission, observations écrites ou auditions par la Commission de membres de l'Assemblée.

C'est un pas notable vers la substitution dans la mesure compatible avec les institutions démocratiques de notre pays, de la procédure parlementaire orale à la procédure législative écrite.

§ 3. — *DISCUSSION IMMEDIATE.* — L'abus de la discussion immédiate qui peut être demandée en faveur des projets de loi déposés est extrêmement dangereux pour le bon fonctionnement des rouages parlementaires. A quoi servirait d'avoir établi une procédure rationnelle pour la fixation de l'ordre du jour si par une trop grande facilité d'obtenir la discussion immédiate la Chambre, au gré de la fantaisie des membres présents, en détruit tout l'effet.

Cet écueil a été signalé fort justement par M. Barthélemy en son rapport du 9 mars 1920: « L'expérience a d'ailleurs prouvé, dit-il, que le bouleversement dans le programme méthodique des travaux de la Chambre n'est pas le seul ni peut-être le plus grave inconvénient de ces demandes de discussions immédiates, elles ont parfois amené la Chambre, mal éclairée par suite du défaut d'examen préalable par la Commission à voter dans le noir des propositions ou même des projets insuffisamment munis qu'elle n'a pas tardé à regretter. »

Le Sénat a apporté dans l'article 88 de son règlement modifié par la résolution du 15 janvier 1877, des restrictions à l'abus de la discussion immédiate :

« ART. 88. — Après le dépôt d'un rapport, l'urgence peut être demandée ; en ce cas, seront suivies pour la demande et la déclaration d'urgence, les règles posées par l'article précédent (1). » *La discussion immédiate pourra être prononcée*

(1) R. S. Art 87. — « Lorsque la demande d'urgence est faite par le Gouvernement, le Sénat consulté décide immédiatement s'il y a lieu de donner suite à la demande d'urgence. Si l'urgence est demandée pour une proposition émanée de l'initiative parlementaire, le sénateur qui fait cette demande la dépose par écrit entre les mains du Président, à l'ouverture de la séance. Le Président en donne connaissance au Sénat. Le vote sur l'urgence

par le Sénat. Une demande écrite et signée de 20 membres. Les noms des signataires de cette demande seront insérés au « Journal Officiel ».

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux rapports de Commissions chargées d'examiner des demandes de poursuites contre des membres du Sénat. Ces rapports sont, avant toute délibération, et aux termes de l'article 64, imprimés et distribués. »

A la Chambre, aucun frein ne fut longtemps mis à la discussion immédiate. L'ancien article 26 supprimait tous délais de distribution des rapports en cas d'urgence déclarée. De plus, l'ancien article 71 était ainsi conçu :

« ART. 71. — Si l'urgence est déclarée, la Chambre prononce le renvoi soit à une Commission déjà formée, soit aux Bureaux. Elle peut même, par décision spéciale, statuer immédiatement. »

Le nouveau texte de 1915 supprimait la prescription concernant la procédure d'urgence, mais la remplaçait par une réglementation de la discussion immédiate, réglementation contenue dans l'article 24 :

« Si le Gouvernement ou l'auteur de la proposition réclame la discussion immédiate, la Commission doit, soit aussitôt après le dépôt, soit dans un délai maximum de trois jours après la distribution, présenter un rapport sommaire concluant soit à la discussion immédiate, soit à l'ajournement.

« Lorsque la Commission n'a pas déposé son rapport sommaire dans le délai prescrit, la discussion immédiate peut être demandée.

« Le débat engagé sur la demande de discussion immédiate, soit après rapport sommaire de la Commission, soit en vertu du paragraphe précédent, ne peut porter sur le fond, l'auteur de la proposition, le rapporteur ou le Président de la Commission et un membre du Gouvernement ont seuls le droit d'être entendus. »

Cette possibilité d'ajournement de la discussion, simplement par inertie de la Commission qui ne dépose pas son rapport sommaire a été critiquée.

est remis à la fin de la séance ; il a lieu avant la fixation de l'ordre du jour. — Si l'urgence est déclarée, le Sénat prononce le renvoi soit à une Commission déjà formée, soit à une Commission nouvelle ».

On ne voulut pas toutefois, en 1920, adopter la proposition de résolution de M. Cels, qui livrait l'ordre du jour à une faible majorité. Elle était ainsi conçue :

« La discussion immédiate est de droit si la demande en est faite par 40 membres, dont la présence peut être constatée par appel nominal. »

En cas d'inertie de la Commission, le nouvel article 96 adopté le 27 mai 1920, décide que la Chambre devra être appelée à statuer sur toute demande de discussion immédiate, signée de 50 membres, déposée dans le délai de cinq jours consécutifs au précédent délai de cinq jours imparti à la Commission.

Le nouveau texte maintenait donc de très sérieuses restrictions au droit de demander la discussion immédiate. Il s'exprime en ces termes :

« ART. 96. — Lorsque le Gouvernement ou l'auteur d'une proposition de loi réclame la discussion immédiate, la Commission compétente peut déposer son rapport sur le fond immédiatement après le dépôt ou la lecture du projet ou de la proposition. — La Chambre peut décider que ce rapport sera lu et discuté immédiatement ou qu'il sera inséré à la suite du compte rendu *in extenso* et que sa discussion sera portée en tête de l'ordre du jour de la plus prochaine séance. — Si la Commission saisie ne conclut pas à la discussion immédiate, elle doit, soit aussitôt après le dépôt de la proposition, soit dans le délai maximum de cinq jours après sa distribution, présenter un rapport sommaire concluant à l'ajournement. — Dans les cinq jours qui suivent le dépôt de ce rapport sommaire ou le dernier délai dans lequel il aurait dû être déposé, la discussion immédiate peut être ordonnée par un vote émis sur une demande signée par cinquante membres dont la présence devra être constatée par un appel nominal. — Le débat engagé sur cette demande de discussion immédiate ne peut porter sur le fond. L'auteur de la proposition, le rapporteur, le Président de la Commission ont seuls le droit d'être entendus. — Le débat sur la demande de discussion immédiate est ordonnée, elle peut avoir lieu séance tenante ou être reportée en tête de l'ordre du jour de la plus prochaine séance. »

Il y a lieu de remarquer avec M. Barthélemy que le droit de demander un vote sur la discussion immédiate n'est pas accordé au Gouvernement, mais seulement à

cinquante membres présents. On avait remarqué que le vote hâtif des projets gouvernementaux n'avait pas moins d'inconvénients que celui de propositions dues à l'initiative parlementaire ; c'est ainsi que le vote de discussion immédiate de la loi sur le change du mark en Alsace-Lorraine après l'armistice a été fort justement cité à ce sujet. Ainsi donc le règlement de la Chambre, comme celui du Sénat, tendait à sauvegarder l'ordre du jour tel qu'il est établi suivant la procédure que nous avons précédemment indiquée. Par là même, on assurait un examen plus méthodique et mieux assuré des rapports des Commissions par la Chambre.

§ 1. — *DIVERSES LIMITATIONS.* — Pour donner aux travaux des Commissions toute leur portée, l'on arrive généralement à cette conclusion qu'il est indispensable d'apporter certaines limitations aux droits de chaque membre des Assemblées. C'est d'ailleurs la partie la plus délicate de la réforme entreprise et aussi la moins avancée. Dès qu'il est question de réduire la liberté d'action des parlementaires dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement des rouages de l'Assemblée, on se heurte aux plus vives hostilités. L'amélioration des règles présidant aux travaux législatifs est reconnue indispensable, mais aux moindres mesures restrictives de la libre fantaisie des parlementaires, on oppose des arguments qui, au fond, reposent uniquement sur le désir de maintenir toutes les anciennes prérogatives et de ne limiter en rien le droit de parler aussi souvent et aussi longuement que possible.

Limitation du nombre des séances publiques. — La plus ancienne mesure adoptée dans cet ordre d'idée oblige les Chambres à limiter le nombre de leurs séances publiques pour permettre la convocation des Commissions.

A la Chambre des Députés le premier texte voté était contenu dans une résolution du 28 février 1879 :

« Art. 29. — La Chambre consacrera provisoirement, et jus-

qu'à nouvel ordre, deux jours par semaine aux travaux des Commissions. Ces jours seront le mercredi et le vendredi. Toutefois, une résolution contraire pourra toujours être prise, si l'urgence de certaine délibération le commande. »

Par sa résolution du 30 juin 1898, la Chambre adoptait pour le travail des Commissions le mercredi et le samedi.

- Un nouveau texte fut ultérieurement adopté, moins favorable aux Commissions et qui était ainsi conçu :

« Art. 24. — La Chambre consacre un jour par semaine aux travaux des Commissions. Toutefois, une résolution contraire peut toujours être prise, si l'urgence de certaine délibération le commande ».

Cette dernière phrase qui semblait suggérer la violation de l'article même qui la contenait fut supprimée sur la proposition de M. J.-L. Breton lors de l'adoption du Règlement du 4 février 1913. La Chambre demeure souveraine et peut décider de se réunir en séance publique même le mercredi, jour généralement adopté pour le travail des Commissions.

La Commission du Règlement proposait, en 1920, de restreindre ce droit. Le texte soumis par M. J. Barthélemy en son rapport était ainsi conçu :

« La Chambre se réunit en séance publique les mardi, jeudi et vendredi de chaque semaine. — Elle ne pourra décider la tenue de séances supplémentaires qu'à la demande du Gouvernement ou de la Conférence des Présidents. — Lorsqu'il y a lieu à séances supplémentaires elles se tiennent les mardi, jeudi ou vendredi matin. — Les questions ne pourront être posées et les interpellations ne pourront être développées qu'aux séances des vendredi après-midi. — Le mercredi est réservé au travail des Commissions ».

A la séance du 27 mai 1920, ce nouvel article 94 fut disjoint sur la demande de M. Baréty qui fit notamment remarquer l'inconvénient qu'il pourrait y avoir à laisser au Gouvernement menacé par la discussion d'une interpellation du vendredi la faculté de demander le renvoi de la discussion au mardi suivant sans que la Chambre puisse, sur la proposition d'un de ses membres, choisir une date moins éloignée. Cette objection qui rallia la majorité de l'Assemblée, montre les difficultés d'une telle

réglementation. Il est pourtant, de l'avis de tous, désirable d'assurer aux délibérations en commission tout le développement et toute l'ampleur que de tels travaux comportent. En effet, selon la remarque de M. Barthélemy, « Le sentiment général de la Chambre, appuyé d'ailleurs par le vœu instinctif de l'opinion dans le pays, est incontestablement que les séances publiques se réduisent de plus en plus à une sorte de contrôle solennel et au grand jour des conclusions obtenues dans l'atmosphère plus calme des Commissions ».

Limitation de la parole. — Les restrictions du droit de parole peuvent atteindre soit le nombre des orateurs, soit la durée de l'intervention de chacun d'eux.

Il ne s'agit certes pas de rétablir l'usage d'un sablier de cinq minutes comme la Constituante l'avait décidé (1). Cette mesure par trop rigoureuse n'était pas d'application possible et l'est encore bien moins aujourd'hui. Les premières restrictions imposées furent dans les deux Chambres l'obligation de motiver *sommairement* les amendements présentés au cours d'une discussion (2) et à la Chambre des députés l'obligation de répliquer *sommairement* après les explications d'un Ministre à qui une question a été posée (3). Ces prescriptions dépourvues de toute sanction et formulées en termes imprécis sont difficilement appliquées.

Une autre ancienne limitation déjà adoptée par les Constituantes de 1789 et de 1848 et encore maintenues à l'article 40 du Règlement du Sénat, est celle qui interdit de parler plus de deux fois sur la même question (4).

(1) Motion adoptée le 3 août 1789 sur la proposition de M. Bonche.

(2) Sénat, art. 69. — S'il en est présenté (des amendements) dans le cours même de cette délibération, ils sont motivés sommairement à la tribune... R. C. D. 55. Si le renvoi n'est pas demandé, les amendements présentés dans le cours de la seconde délibération sont motivés sommairement à la tribune...

(3) R. C. D. ancien art. 49. — « Seul, le député qui a posé la question a droit de répliquer sommairement », actuellement R. C. D. art. 120.

(4) R. S. art. 40. — « Nul ne parle plus de deux fois sur la même question, à moins que le Sénat n'en décide autrement ». p. 24

A la Chambre des Députés on s'inquiéta surtout de la prolongation indéfinie de la discussion du budget. Aussi les premières atteintes au droit de parole adoptées en 1911 concernent-elles cette discussion. On décida alors par la résolution du 15 novembre, modifiant l'ancien article 60, que les trois derniers budgets de chaque législature seraient examinés par l'Assemblée en « Commission générale », sauf pour la loi de finances et les discussions générales (1).

Les séances de la Chambre en Commission générale rappellent un peu le « Committee of the whole House » de la Chambre des Communes. Chaque député intervenant dans le débat pouvait le faire de sa place, mais était tenu de ne pas parler plus d'un quart d'heure.

Dans le nouveau règlement du 4 février 1915, ces dispositions furent remplacées par les prescriptions suivantes qui constituent le nouvel article 103 :

« Les chapitres des différents budgets dont la modification n'est pas demandée soit par le Gouvernement, soit par un amendement régulièrement déposé, ne peuvent être l'objet que d'un débat sommaire ; chaque orateur ne peut être entendu que pendant un quart d'heure et ne peut parler qu'une fois, sauf exercice du droit de réponse aux Ministres ou aux Rapporteurs ».

Aucune sanction n'est prévue pour cette limitation de la parole, mais le Président, après deux rappels à l'ordre, peut, en vertu de l'article 60, consulter la Chambre pour interdire la parole au député contrevenant au règlement pour le reste de la séance.

La Commission du règlement de 1920 voulut renforcer ces limitations. Elle proposait d'abaisser d'un quart d'heure à dix minutes le temps imparti à l'orateur et de

(1) Voici les trois derniers paragraphes ajoutés à l'article 60 par la résolution du 15 novembre : « Le premier budget de chaque législature est seul discuté en séance ordinaire et dans les formes accoutumées. — Sauf pour les discussions générales et la loi de finances, les budgets suivants sont discutés en séance publique de la Commission générale. — Quand la Chambre siège en Commission générale, les orateurs sont autorisés à parler de leur place ; ils ne peuvent garder la parole qu'un quart d'heure. »

fixer à cinq minutes la durée maximum de sa réplique à un Ministre ou au Rapporteur, réplique qui jusqu'ici n'était pas limitée.

Dans sa séance du 27 mai 1920, la Chambre repoussa ces dispositions. Mais la Commission, outre cette aggravation de prescriptions existantes, proposait tout un système de nouvelles limitations.

Cette règle de dix minutes pour le discours et cinq minutes pour la réplique était proposée aussi pour les questions orales posées aux Ministres. Elle l'était aussi, mais alors combinée avec une limitation du nombre des orateurs, pour toute une série de débats, ceux concernant la prise en considération d'un amendement (art. 87), la modification à l'ordre du jour (art. 94), la demande de discussion immédiate (art. 96), la demande de mise à l'ordre du jour sans rapport (art. 96), la fixation de la date d'une interpellation (art. 112).

Pour tous ces débats de simple procédure et qui n'engagent pas le fond, non seulement la Commission proposait la règle de dix et de cinq minutes, mais encore elle voulait réserver exclusivement le droit d'intervenir à l'auteur de la proposition à un membre du Gouvernement et à un représentant de la Commission.

Ces limitations défendues par MM. Groussier, président de la Commission, et Barthélemy, rapporteur, auraient sans aucun doute évité bien des discussions oiseuses incessantes, et rebondissant indéfiniment par la volonté d'interminables orateurs.

La Chambre toutefois marqua très nettement sa volonté de ne les point adopter. Devant son attitude et après le refus de voter la première de ces limitations (art. 87), la Commission retira successivement celles que son texte contenait encore. Ce nouvel échec montre bien les difficultés de vaincre l'hostilité à toute atteinte au droit de parole. Il est cependant à souhaiter qu'une nouvelle formule permette par la suite de restreindre les inutiles bavardages.

Le seul moyen dont disposent actuellement les Chambres

françaises est la clôture (1). Mais on ne l'emploie que très rarement. M. Abel Ferry signalait fort justement, nous l'avons vu, qu'il était le plus souvent difficile de prononcer la clôture alors qu'un membre de l'Assemblée aux yeux de tous ses collègues, s'apprête à monter à la tribune. Par courtoisie plutôt que par camaraderie on ajourne la clôture. La fixation de la clôture à l'avance ainsi que M. Ferry proposait de la confier à la Conférence des Présidents, serait d'application beaucoup plus facile. Ce procédé ressemble d'ailleurs à la « Guillotine » qu'un usage remontant à 1887 a introduit à la Chambre des Communes anglaises, et sans qu'elle soit en aucune façon prévue par les « Standing Orders ».

La « Guillotine » consiste à limiter par avance les débats de façon très stricte par une motion soumise au vote de l'Assemblée. On y a le plus souvent recours lorsque devant l'examen de projets importants à la fin de la session ordinaire (2) on veut éviter une session d'automne. La motion peut être déposée au nom du Gouvernement par le Leader de la Chambre. On dresse un tableau des débats qui doit être rigoureusement suivi.

Par exemple : cinq jours expressément spécifiés seront consacrés à l'examen en Commission (1^{er} juin 1921, art. 1 et 2 jusqu'à 19 heures ; 1^{er} juin 1921, art. 3 jusqu'à 22 h. 30 ; 2 juin, art. 4 à 6 jusqu'à 19 heures, etc...). Deux jours sont assignés à la procédure du rapport (détail analogue des jours et heures). — Un jour sera consacré à la troisième lecture du projet.

Aux heures prévues par le tableau pour la conclusion des différents travaux, il est procédé au vote sans plus attendre et quel que soit l'état de la discussion.

Mais ce système, de même que la clôture en France n'est pas sans inconvénient. M. Reynaud l'indiquait très justement dans sa récente proposition de loi :

« Dans les discussions même les plus importantes, l'ordre du débat dépend, nous l'avons dit, du hasard des inscriptions

(1) R. C. D. 48, R. S. 44.

(2) Février-août.

des orateurs et la qualité de ceux-ci dépend de l'opinion qu'ils ont de leur compétence dans le débat en cours. Lorsque la Chambre excédée, ordonne la clôture, il arrive souvent que toutes les opinions n'aient pu s'exprimer et que tel groupe n'ait même pas été amené à formuler la sienne et à en prendre la responsabilité.

« A vrai dire, il ne suffit pas de diminuer l'abus des discours, il faut *organiser le débat* et créer la liberté véritable et la responsabilité de la parole ».

En fait, il apparaît plus facile d'obtenir et d'appliquer une limitation du nombre des orateurs plutôt qu'une limitation de la durée des discours.

Pour obtenir cette organisation du débat, on a songé depuis longtemps, et cette suggestion a été reprise par M. Reynaud, à utiliser les groupes politiques. Il semble bien qu'il y ait avantage à favoriser l'orateur « qui à la suite d'une discussion dans son propre groupe aura été désigné par lui pour exprimer l'opinion de la majorité du groupe à l'Assemblée tout entière. Cette opinion ayant subi l'épreuve de la contradiction, l'orateur sera sans doute en mesure, après ce travail préliminaire, de faire un discours plus utile et plus court. Il parlera avec plus d'autorité que s'il exprimait une opinion personnelle » (1).

Voici la réglementation du débat proposée par M. Reynaud :

L'article 41 est ainsi rédigé :

« Aucun membre de la Chambre ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au Président et l'avoir obtenue.

« Parlent seuls *sans* durée limite :

« 1^o Les membres du Gouvernement et les Commissaires du Gouvernement ;

« 2^o Les Présidents et Rapporteurs des Commissions ;

« 3^o Les auteurs d'interpellations, de propositions de loi, de propositions de résolution et d'amendements *lorsqu'ils interviennent au nom du Groupe dont ils font partie* ;

« 4^o Un orateur de chacun des groupes constitués, mandaté à cet effet par le Groupe auquel il appartient et dont le nom aura été désigné au Président de la Chambre par le Président du Groupe. Le Président indiquera le Groupe au nom

(1) M. Reynaud, proposition 3278, annexe à la séance du 28 octobre 1921, p. 9.

duquel l'orateur prend la parole et la durée présumée de son discours. La parole sera donnée aux orateurs des Groupes dans l'ordre de l'importance numérique des divers Groupes.

« Tous les autres membres de l'Assemblée peuvent prendre la parole, et la durée de leur intervention, quel qu'en soit l'objet, est limitée à un quart d'heure, à moins qu'à l'expiration de ce temps, la Chambre, consultée sur la seule initiative du Président, ne décide par assis et levé de maintenir la parole à l'orateur sans limitation de durée. La parole ne pourra leur être donnée plus de deux fois dans le même débat.

« Un tableau affiché à l'intérieur et à l'extérieur de la salle des séances indiquera les noms des orateurs inscrits, la durée probable de chaque discours et l'heure à laquelle a commencé chacun d'eux.

« Tout membre de l'Assemblée à qui la parole est donnée avec le consentement de l'orateur ne pourra la garder pendant un temps supérieur à trois minutes. Les interruptions s'imputeront sur le temps de parole de l'orateur interrompu.»

On voit que le régime proposé est relativement sévère. Nous ne pensons pas qu'il puisse, tel que le texte proposé le prévoit, être adopté avant longtemps par la Chambre des Députés.

On craindra toujours notamment qu'un esprit indépendant non affilié à un groupe ne se trouve en fait privé du droit de parole devant la difficulté d'obtenir à chacune de ses interventions une dérogation à la règle générale des textes en vigueur.

Cette proposition fort récente et heureusement audacieuse méritait toutefois d'être signalée. Amoindrie, adoucie, nous devons espérer toutefois qu'elle pourra prochainement faire l'objet d'un vote favorable de l'Assemblée.

Limitation du droit d'amendement. — On s'est depuis longtemps élevé contre l'exercice hâtif et désordonné du droit d'amendement qui peut aboutir au vote de textes législatifs mal rédigés, quelquefois même incohérents. Cet abus avait notamment les plus redoutables conséquences lors du vote du budget. Les dépenses de l'Etat étaient parfois, par improvisation de séances, inconsidérément grossies. Le règlement intervint heureusement

à la Chambre des Députés. Deux résolutions furent adoptées le 16 mars 1900.

L'une due à l'initiative de M. Rouvier ajoutait un dernier paragraphe à l'article 51 par lequel on instituait un délai nouveau pour le dépôt d'amendements augmentant les dépenses. Le texte introduit à l'article 51 (actuellement 101) était le suivant :

« En ce qui touche la loi de budget, aucun amendement, ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses, ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. »

Cette disposition protégeait la loi de budget contre les amendements improvisés à la dernière minute. Cette limitation de trois séances postérieures au dépôt du rapport était en réalité trop stricte et ne fut réellement appliquée qu'avec une large tolérance, ainsi qu'il fut reconnu à la séance du 27 mai 1920.

À cette même date, la Commission du règlement proposait deux modifications à ce texte. Les restrictions qu'il apportait devaient être applicables non seulement aux amendements augmentant les dépenses, mais aussi à ceux qui diminuaient les recettes. En outre, le délai ne serait plus de trois séances mais de quatre jours après la distribution du rapport. La Chambre adopta la première suggestion de la Commission. À la seconde, fut, au contraire, substitué un texte de M. Paul Gay qui portait le délai à dix jours (1).

La seconde modification au règlement adoptée le 16 mai 1900 le fut sur la proposition de M. André Berthelot. Elle constituait l'article 51 bis (actuellement 102) et était ainsi rédigée :

« Aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, ou à leur extension

(1) Le texte actuel est ainsi rédigé :

« Art. 101. — En ce qui touche la loi de finances, la loi relative aux contributions directes, les lois portant ouverture de crédits, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ou à réduire des recettes ne peut être déposé après

en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget. »

Nous devons signaler que la Chambre adopta le 27 mai 1920 une autre restriction au vote des amendements. Elle était incluse dans un nouvel article 86 :

« La Chambre ne délibère sur aucun amendement, si après avoir été régulièrement déposé, il n'est pas appuyé en séance ou si, alors qu'il porte moins de vingt signatures, la Commission déclare l'avoir repoussé et a inséré dans son rapport les motifs de cette décision.

« Lorsqu'un amendement porte au moins vingt signatures, mais implique la réduction ou la suppression d'une recette existante, une dépense nouvelle ou une augmentation de dépenses par rapport au texte qu'il serait appelé à remplacer ou à compléter, la disjonction est de droit si elle est demandée par le Gouvernement, la Commission des Finances ou la Commission compétente.

« Cet amendement est renvoyé sans débat à la Commission compétente qui devra le rapporter dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi. — Si la réalité de la réduction ou de la suppression de la recette de l'établissement d'une dépense ou de son augmentation est affirmée au nom de la Commission des finances par son président, le rapporteur général ou le rapporteur spécial, la disjonction et le renvoi se peuvent être contestés. »

Par résolution du 18 juin 1920, la Chambre supprimait le paragraphe premier et retranchait du deuxième paragraphe les mots : « porte au moins vingt signatures, mais... »

Nous venons de signaler les principales restrictions apportées au droit d'amendement. Les propositions de la Commission du règlement et aussi celle de M. de Lasteyrie qui furent défendues à la séance du 27 mai 1920 étaient beaucoup plus générales et aussi plus strictes. La Chambre ne les adopta point. Nous pensons que de nouvelles limitations pourront encore être apportées sans atteinte dangereuse au droit d'initiative parlementaire.

les dix jours qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. — Aucune augmentation ou diminution de crédit ne peut être proposée à titre d'indication pure et simple.»

Nous ne saurions toutefois les examiner sans sortir du cadre de cette étude.

Il nous a suffi de marquer l'importance donnée aux avis et rapports des Commissions par les limitations apportées à la liberté et à la fantaisie des membres des Assemblées parlementaires.

CONCLUSION

LES RÉSULTATS DES RÉFORMES ACQUISES
DEPUIS 1902.

LES MOYENS DE LES COMPLÉTER — *En dimi-
nuant le domaine législatif des Chambres :*

Décentralisation ;

“ Devolution ” anglaise.

En supprimant les discussions inutiles :

Budget triennal.

En organisant les groupes politiques.

La réforme de 1902 qui instituait officiellement, à la Chambre des Députés, un système cohérent de grandes Commissions a été le point de départ d'une modification profonde des méthodes de travail et de la procédure parlementaire.

Il n'est pas indifférent d'envisager, d'un coup d'œil, l'ensemble des améliorations qu'elle a rendu possible quand elle ne les recommandait pas directement. Nous pourrions envisager ensuite quels progrès sont encore à accomplir et les moyens qui permettent de les réaliser.

L'adoption des grandes Commissions a permis une simplification notable de la procédure. L'examen préliminaire des propositions d'initiative parlementaire par une Commission mensuelle spéciale ne se justifie plus guère. Le débat sur la prise en considération qui suivait le dépôt du rapport de la Commission d'initiative disparaît. La déclaration d'urgence qui dispensait les propositions de

l'examen par la Commission d'initiative devient inutile. L'on supprima en même temps la nécessité d'une décision spéciale de l'Assemblée pour éviter une nouvelle discussion en seconde lecture. Le renvoi automatique des projets aux commissions permanentes supprime leur examen et leur discussion dans les bureaux. Sont pareillement évitées les formalités de la convocation et de la constitution des Commissions spéciales.

Le souci des Assemblées, ultérieurement à l'adoption des grandes Commissions, a été manifestement d'assurer une plus grande fécondité de leurs travaux. L'efficacité du labeur des Commissions était déjà plus facilement obtenue du fait même de la permanence des nouveaux organes (1). La compétence des Commissaires, plus sûrement acquise et plus aisément considérée lors de l'élection des Commissions, tendait également à atteindre ce but. Nous avons signalé également les nombreuses mesures qui avaient été prises pour garantir l'assiduité des commissaires et leur participation plus effective aux travaux des Commissions, notamment le quorum exigé pour la validité des délibérations, la publication de la liste des présents, absents et des excusés, les sanctions individuelles, la limitation du cumul des mandats.

Il y a lieu d'indiquer aussi les mesures destinées à faire procéder, dans les délais les plus courts, au remplacement des commissaires décédés ou démissionnaires, assurant ainsi le fonctionnement normal des Commissions.

L'audition des auteurs des propositions par les Commissions éclaire très profitablement celles-ci et leur permet un examen plus complet et par conséquent plus impartial des textes qui leur sont soumis.

Les travaux sont plus fructueux pour l'Assemblée qui décide de réserver, dans la mesure possible, une bonne partie du temps aux travaux des Commissions. Ces der-

(1) Cette déclaration de M. Pierre, O. P., p. 922, souligne l'importance de la permanence des Commissions : «...Le Sénat a voulu que cet examen fut sérieux, il a décidé par l'article 20 de son règlement qu'une *Commission permanente* serait chargée de l'examen de la loi de recettes et de dépenses ».

nières prescriptions du règlement entraînent une limitation des séances publiques qui est très avantageuse pour le travail véritable de l'Assemblée et qui marque en outre une tendance à substituer autant que possible la procédure écrite à la procédure verbale.

Cette tendance se manifeste également par l'introduction dans le règlement et l'usage de plus en plus fréquent des questions écrites adressées officiellement aux Ministres et insérées, ainsi que leur réponse, au *Journal Officiel* (1).

Les membres de l'Assemblée se sont vu accorder semblablement le droit d'adresser à une Commission des observations écrites sur un rapport déposé en son nom. La note écrite à ce sujet, remise au Président de l'Assemblée est publiée au *Journal Officiel* à la suite du compte rendu in extenso (2).

Dans le même ordre d'idées, l'on doit signaler les avis d'une Commission sur un projet renvoyé pour le fond à une autre Commission. Cet avis, imprimé et distribué, pourra, par les éclaircissements qu'il apporte, éviter des interventions en séances publiques (3).

La même préoccupation de développer la procédure écrite se manifeste par l'obligation de joindre à chaque amendement un exposé des motifs écrit qui devrait faire éviter le long développement à la tribune. Enfin, le résultat le plus important dans cette voie est sans nul doute l'adoption en 1915, à la Chambre des Députés, de la procédure de l'inscription sous réserve qu'il n'y aura pas débats.

Ainsi donc, par les différentes réformes récentes du règlement, on a heureusement tenté d'assurer la simplification de la procédure, le meilleur rendement des

(1) « Il n'y a pas lieu de regretter cette création qui a utilement désencombré l'ordre du jour des séances publiques et qui a souvent permis la solution rapide de petits incidents qui menacent de s'envenimer en s'éternisant ». Joseph Barthélemy — Le Gouvernement de la France — La question écrite a été créée à la Chambre des Députés en 1909.

(2) Règlement de la Chambre des Députés, article 54.

(3) Rappelons également la consultative officieuse possible par écrit des Présidents des Groupes sur un projet donné.

Commissions et l'importance croissante de la procédure écrite.

Les progrès réalisés sont particulièrement importants. Avec M. Marin, nous dirons volontiers :

« Le travail législatif des grandes Commissions permanentes s'est révélé depuis dix ans comme infiniment supérieur à celui des Commissions spéciales qui existaient autrefois parmi vous. »

Malgré ces résultats appréciables, la tâche toujours accrue des Assemblées parlementaires est difficilement assurée. Les mesures législatives urgentes ne sont pas adoptées avec la célérité qu'on doit espérer. Le terrain n'est pas assez rapidement déblayé. Il y a encore engorgement, encombrement, au grand détriment des intérêts du pays. Les réformes obtenues, si importantes qu'elles soient, ne semblent pas suffire.

Pour permettre aux Chambres d'accomplir leur besogne normalement et en évitant ces dangereuses lenteurs, il est bien naturel de penser à décharger le Parlement d'un certain nombre de ses attributions. Il en est, en effet, qui paraissent pouvoir être avantageusement confiées à d'autres organes. Toute une série de décisions doivent être prises par les Chambres sous forme de loi alors qu'elles constituent plus exactement des mesures d'ordre administratif. Elles pourraient être prises par d'autres organes existants ou à créer. Il y aurait là décentralisation. Les mesures gagneraient même souvent à être examinées ainsi que nous l'indiquons, car bien souvent dans les Assemblées parlementaires les problèmes qu'elles concernent ne passent qu'au second plan. Il peut, en effet, être question de projets d'intérêt local. Certes, leur examen est depuis la création d'une Commission permanente de l'Administration générale départementale et communale beaucoup mieux assuré qu'il ne l'était par une Commission mensuelle. Mais l'Assemblée elle-même ne peut s'y intéresser véritablement, tout attachée qu'elle demeure à la solution des grands problèmes nationaux. Les projets d'intérêt local sont le plus souvent adoptés dans le brouhaha d'un début de séance.

Cette décentralisation a d'ailleurs été envisagée également en Angleterre où elle y est appelée « federal devolution ». Ce problème est un des plus importants qui se pose devant le Parlement britannique. Il a fait l'objet de longues études (1). En 1920, une conférence réunie sous la présidence du Speaker a été nommée pour établir un plan de « devolution ».

Il semble bien qu'en France l'on doive finir par adopter de véritables mesures de décentralisation. Elles pourront d'ailleurs avoir leur place dans la réforme administrative depuis si longtemps à l'étude. Les Assemblées départementales ou régionales pourront très utilement alléger le fardeau des attributions du Parlement de toute cette charge de projets d'intérêt purement local.

Pour permettre aux Assemblées législatives d'assurer tout le travail qui leur incombe, une autre réforme semble devoir être particulièrement retenue. On a constaté depuis fort longtemps que la majeure partie du temps était consacrée, parfois même sacrifiée à l'examen et au vote du budget. L'examen du budget qui ne peut généralement être terminé au début de l'exercice, déborde sur la session ordinaire et provoquant le plus souvent le vote de nombreux douzièmes provisoires retient, durant toute la session, l'attention de la Chambre. Les mêmes longues et stériles discussions se renouvellent chaque année entravant l'étude des projets de loi urgents. Il est certains rites inévitables, certains votes et certains discours inéluctables qui, annuellement, viennent arrêter le travail législatif des Chambres. De plus, le projet de budget déposé tardivement, longuement retenu à la Commission du budget n'est pas le plus souvent l'objet d'un examen approfondi et sérieux devant le désir d'aboutir sans trop de retard.

C'est pourquoi il a été fort justement proposé d'adopter le vote biennal du budget. Il est fort possible de recourir à cette solution sans compromettre le moins du monde les

(1) La « federal devolution » anglaise pourra faire un intéressant sujet de thèse. Voir à ce sujet les articles parus dans le « TIMES » sous la signature de M. J.-A. Murray Macdonald.

prérogatives parlementaires. D'abord, le temps qui pourrait être consacré à l'examen du budget serait plus considérable et le contrôle des Chambres plus efficacement exercé. Ensuite, des dispositions permettent de renforcer les garanties. On peut prévoir, en effet, que bien que le budget soit établi pour deux ans et voté tous les deux ans, il soit en outre nécessaire qu'une loi votée avant la fin de la première année de l'exercice budgétaire autorise globalement l'ordonnancement des dépenses et la perception des impôts de la seconde année du même exercice. L'indépendance du Gouvernement vis-à-vis du Parlement ne serait donc en rien augmentée et les prérogatives constitutionnelles des Chambres conserveraient chaque année cette sanction ultime du refus de l'impôt.

Cette réforme a fait l'objet d'une proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre des Députés le 28 décembre 1906, par M. J.-L. Breton.

Elle semble devoir être proposée à nouveau. M. Reynaud écrit, en effet, dans l'exposé les motifs de sa proposition du 28 octobre 1921 :

« La Chambre dépense le plus clair de son temps à discuter le budget. La nécessité de voter un budget pour deux ans paraît s'imposer chaque jour davantage. Elle fera l'objet d'une proposition de loi dès que la situation financière sera moins incertaine. »

Les avantages que l'on obtiendrait par l'adoption du budget biennal du travail des Chambres sont trop évidents pour que nous insistions. Il semble bien que, si les Chambres veulent à la fois assurer le contrôle budgétaire réel, effectif et efficace et le bon fonctionnement des rouages financiers du pays, elles devront se résoudre à adopter cette réforme.

Enfin, nous l'avons rapidement indiqué, les différentes limitations à apporter au droit de parole et au droit d'amendement ne pourraient vraisemblablement être efficacement augmentées que grâce à une organisation plus poussée des groupes politiques. Ceux-ci sont tout récemment nés à la vie officielle. Nous croyons qu'une évolution assez semblable à celle que subirent les Commissions

permanentes fera d'eux des auxiliaires importants du travail et de la discipline parlementaires. Ils peuvent dès maintenant faire l'objet d'une étude spéciale, leur activité paraissant devoir s'accroître (1). Les Commissions permanentes ont d'ores et déjà montré ce qu'une adaptation d'organes intérieurs peut réaliser d'améliorations effectives pour l'accomplissement de la besogne législative.

Lu et approuvé.

Le Président,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer.

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPEL.

(1) Non seulement les Groupes ont à considérer, mais aussi les groupements des Gauches. Nous pouvons, à ce sujet, rappeler la Délégation des Gauches de 1902 et le récent « intergroupe républicain » dû en grande partie aux persévérants efforts de M. Reibel.

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

- DUGUIT et MONNIER..... *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789.*
- DARESTE. *Les Constitutions modernes.*
- Josef REDLICH *The procedure of the House of Commons, traduit de l'allemand, par Ernest STEINHAL (Archibald Constable and Co limited, London 1908).*
- COURTNAY ILBERT. *Legislative methods and formus (1901).*
- COURTNAY ILBERT. *The mechanics of Law Making (1914).*
- FISCHEL. *Constitution d'Angleterre, chapitre VI (marche des affaires du Parlement),*
- DE FRANQUEVILLE. *Le Gouvernement et le Parlement britannique (1887).*
- TODD *Le Gouvernement parlementaire (1900, GIARD et BRIÈRE).*
- BOUTMY. *Développement de la Constitution en Angleterre (1887, PLON).*
- BOUTMY. *Etudes de droit constitutionnel (1885).*
- ROWLEY. *The settlement of the English constitution (1891).*
- LOWEL. *Le Gouvernement de l'Angleterre.*
- PALGRAVE. *La Chambre des Communes.*
- ERSKINE MAY *Law of Parliament.*
- LABAND Paul *Le Droit public de l'Empire allemand (GIARD et BRIÈRE).*
- BRYCE. *The american commonwealth.*
- W. WILSON. *Le Gouvernement congressionnel.*
- DE CHAMBRUN. *Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis (1876).*
- CARLIER. *La République américaine.*
- E. GLASSON. *Histoire du Droit et des institutions anglaises (1882-83).*
- E. GLASSON. *Histoire parlementaire de France (1863-1864).*
- LABOULAYE. *Questions constitutionnelles (1872).*

- DUPRIEZ. *Les Ministres et les principaux Etats de l'Europe* (1892-93).
- LEYRET *Le Gouvernement et le Parlement* (1918)
- Charles BENOIST. *La Réforme parlementaire.*
- Joseph BARTHÉLEMY. *Le Gouvernement de la France* (1919).
- Joseph BARTHÉLEMY. *Le problème de la compétence dans la Démocratie* (1918).
- LAVELEY. *Le Gouvernement dans la Démocratie.*
- Eugène PIERRE. *Histoire des Assemblées politiques en France.*
- DUVERGIER DE HAURANNE. *Histoire du Gouvernement parlementaire en France* (1857).
- TAINE. *Origine de la France contemporaine (La Révolution).*
- Auguste RAYNAERT *Histoire de la discipline parlementaire (Règles et usages des Assemblées politiques des Deux Mondes, 1884).*
- Eugène PIERRE. *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire, cinquième édition, 1919. Supplément, quatrième édition, 1919.*
- Eugène PIERRE. *De la Procédure parlementaire (Bibliothèque parlementaire).*
- Exposé sommaire des Travaux législatifs de l'Assemblée Nationale tchéco-slovaque dans sa première période après la Révolution (28 octobre 1918-26 mai 1920).*

REVUES

- LINDSAY ROGERS. *American Government and Politics. — The American political science review. Vol. XV, n° 1, February 1921.*
- American Government and Politics. — The American political science review. Vol. XV, n° 3 August 1921.*
- American Government and Politics. — The American political science review. Vol. XIV, n° 4, november 1920.*
- American Government and Politics. — The American review of Tuberculose. Vol. XIV, n° 1, february 1920).*
- Félix MOREAU et Joseph DELPECH. *Les règlements des Assemblées législatives* (1906, GIARD et BRIÈRE, préface de Charles BENOIST).
- G. GRAUX. *De la réforme du règlement* (Revue politique et parlementaire, 1898, tome II, p. 548).

- G. GRAUX. *Etudes sur les Comités de toute la Chambre* (Revue politique et parlementaire 1898, tome III, p. 40).
- André LEBON *La réforme parlementaire* (Revue politique et parlementaire 1894, tome II, p. 230).
- Charles BENOIST. *Parlementarisme réel* (Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1900).
- Raymond POINCARÉ. *Vues politiques* (Revue de Paris, 1^{er} avril 1898).
- DE LA BERGE..... *Les Grands Comités parlementaires* (Revue des Deux-Mondes, 1^{er} décembre 1889).
- SAY. *Le Budget devant les Chambres* (Revue des Deux-Mondes, 15 janvier 1885, p. 278).

REGLEMENTS

- Règlement du Sénat avec table analytique des articles* (Paris, imprimerie du Sénat, Palais du Luxembourg, 1921).
- Règlement de la Chambre des Députés. Edition contenant, avec la concordance, des articles de références au Traité de Droit politique, électoral et parlementaire* (Eugène PIERRE), Paris, — Imprimerie de la Chambre des Députés. — Martinet, 7, rue Saint-Benoît.
- Manual of procedure in the public business of the House of Commons — prepared by the clerk of the House for the use of members and laid on the table by Mr Speaker.* — London published by His Majesty's Stationnery Office Imperial House, Kingsway, London, W. C. 2 — Price 6 s. net, 1919.
- Constitution belge. — Règlement de la Chambre des Représentants 1921.* Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant, Société anonyme d'éditions juridiques et scientifiques, 67, rue de la Régence.
- Procedure in the House of Representatives by Clarence Cannon, A. M., L. L. B. parliamentary clerk of the House « A Synopsis of Procedure in the House of Representatives » Résolution of the House september, 27, 1919, Washington, Government Printing Office 1920.*

LES DIFFERENTS REGLEMENTS APPLIQUES DANS LES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES EN FRANCE

- Constituante. Règlement du 29 juillet 1789.
- Législative Règlement du 18 octobre 1791.

Convention.	Règlement du 28 septembre 1792, modifié le 7 fructidor an II (3 septembre 1794).
Conseil des Anciens....	Règlement du 28 fructidor voté par la Convention.
Conseil des Cinq Cents....	
Corps législatif.	Lois des 5-19 nivose an VIII (26 décembre 1799-9 janvier 1800).
Tribunat.	
Corps législatif.	Règlement du 27 nivôse an VIII.
	Sénatus consulte du 28 brumaire an XII (20 décembre 1803).
	Senatus consulte du 19 août 1807.
Chambre des Députés....	Règlement du 25 juin 1814.
Chambre des Pairs.....	Règlement du 2 juillet 1814.
	Règlement-loi voté le 27 juin 1814, promulgué le 13 août 1814.
Chambre des Députés....	Règlement révisé le 11 août 1830.
Chambre des Pairs.....	Règlement révisé le 22 août 1830 et le 10 juin 1833.
Constituante.	Règlement 20 mai 1848.
Législative	Règlement 6 juillet 1849.
Corps législatif, Sénat....	Décrets.
Corps législatif, Sénat....	Règlement 10 janvier 1870.
	Règlement 2 février 1870.
Assemblée Nationale.	Adopté, le 13 février 1871, le règlement
Sénat.	de la Constituante de 1849.
	Règlement 10 juin 1876.
Chambre des Députés....	Règlement 16 juin 1876.
Chambre des Députés....	Règlement 4 février 1915.

LES COMITES DE LA LEGISLATIVE

Décret du 18 octobre 1791

Membres		Membres	
1	Comité de division du royaume. 24	8	Comité de la Trésorerie nationale. . . . 12
2	— de législation civile et criminelle. 48	9	— de la Dette publique 24
3	— de liquidation ... 24	10	— d'agriculture. . . 24
4	— d'examen et des comptes. 24	11	— de Commerce et de manufactures 24
5	— des dépenses publiques 24	12	— de matières féodales 12
6	— des assignats et monnaies. . . . 24	13	— des lois et règlements militaires. 24
7	— des contributions publiques. . . . 24	14	— des lois et règle-

Membres		Membres	
	ments pour la	18 Comité des secours pu-	
	marine. 24	blics. 24	
15	Comité des domaines. . . 24	19 — de l'instruction	
16	— des matières di-	publique 24	
	plomatiques. . . 12	20 — des pétitions 24	
17	— des colonies 12	21 — des décrets. 12	

LES COMITES APRES LE 9 THERMIDOR

Loi du 7 fructidor an II

1	Comité de salut public.	9	Comité des transports.
2	— de sûreté générale.	10	— de la guerre.
3	— des finances.	11	— de la marine et des colonies.
4	— de législation.	12	— des secours publics.
5	— de l'instruction publi-	13	— des procès-verbaux.
	que.	14	— des pétitions, corres-
6	— de l'agriculture et des		pondances et dépê-
	arts.		ches.
7	— du commerce et des	15	— des inspecteurs du
	approvisionne-		palais national.
	ments.		
8	— des travaux publics.		

REGLEMENT DE LA CONSTITUANTE 1848

ART. 10. — 15 Comités de 60 représentants

1	Comité chargé de rechercher le moyen d'améliorer le sort des travailleurs.	8	Comité de l'intérieur et des beaux-arts.
2	— de la police.	9	— du commerce et de l'industrie.
3	— de la législation civile et criminelle réunie à la séance du 13 mai 1848, dédoublé ultérieurement.	10	— de l'agriculture et du crédit foncier.
4	— des cultes.	11	— de la marine.
5	— des affaires étrangères.	12	— de la guerre.
6	— de l'instruction publique.	13	— de l'Algérie et des colonies, dédoublé par l'Assemblée le 13 mai 1848, réunie ultérieurement.
7	— de l'administration départementale et communale.	14	— des finances.
		15	— des travaux publics.

CHAMBRE DES DEPUTES

Répartition proposée par la Commission du règlement de la 6^e législature. — Rapport Henry MARET (annexe à la séance du 17 mai 1894) : 15 Commissions annuelles de 33 ou 55 membres constituées au début de chaque session ordinaire.

- | | |
|---|---|
| 1 Commerce et Industrie. | 9 Administration générale, départementale, communale et des cultes. |
| 2 Guerre. | 10 Affaires extérieures, Algérie, protectorats, colonies. |
| 3 Marine. | 11 Instruction publique et beaux-arts. |
| 4 Travaux publics, voies de communication, postes et télégraphes. | 12 Agriculture. |
| 5 Travail. | 13 Comptabilité et règlement de la Chambre. |
| 6 Assistance, Prévoyance, Hygiène publique. | 14 Législation criminelle et régime pénitentiaire. |
| 7 Réforme de l'impôt et législation financière. | 15 Douanes. |
| 8 Législation civile et commerciale. | |

Répartition proposée par la Commission du règlement de la 7^e législature. — Rapport Georges GRAUX (annexe à la séance du 12 juillet 1898, n^o 250). — 11 Commissions annuelles de 33 membres, constituées au début de la session ordinaire.

- | | |
|---|---|
| 1 Législation civile et criminelle. | 6 Travail. |
| 2 Administration départementale et communale. | 7 Assurance et prévoyance sociales. |
| 3 Enseignement public et beaux-arts. | 8 Chemins de fer et voies de communication. |
| 4 Armée. | 9 Douanes. |
| 5 Marine. | 10 Agriculture. |
| | 11 Commerce et industrie. |

Commissions permanentes existant en 1898

Commissions nommées au début de la session

Douanes.
Travail.
Assurance et prévoyance sociales
Agriculture.
Chemins de fer.
Réforme judiciaire et législation civile.

Commissions instituées par la résolution du 29 novembre 1898

Enseignement public et beaux-arts.
Législation criminelle.
Administration départementale et communale et décentralisation administrative.
Commerce et industrie.
Législation fiscale.

Répartition instituée par l'article 11 bis introduit dans le règlement par la résolution du 17 novembre 1902. — 16 grandes Commissions permanentes nommées au début de chaque législature, 33 membres.

- | | |
|--|--|
| 1 Douanes. | 9 Affaires extérieures, protectorats et colonies. |
| 2 Travail. | 10 Enseignement et beaux-arts. |
| 3 Assurance et prévoyance sociales. | 11 Administration générale, départementale et communale, cultes et décentralisation. |
| 4 Agriculture. | 12 Commerce et industrie. |
| 5 Travaux publics, chemins de fer et voies de communication. | 13 Législation fiscale. |
| 6 Réforme judiciaire et législation civile et criminelle. | 14 Hygiène publique. |
| 7 Armée. | 15 Postes et télégraphes. |
| 8 Marine. | 16 Economies. |

Répartition instituée par l'article 11 du règlement du 4 février 1915. — 19 grandes Commissions permanentes de 44 membres constituées au début de chaque législature.

- | | |
|--|---|
| 1 Administration générale, départementale et communale | 10 Enseignement et beaux-arts. |
| 2 Affaires extérieures, protectorats et colonies. | 11 Hygiène publique. |
| 3 Agriculture. | 12 Législation civile et criminelle. |
| 4 Armée. | 13 Législation fiscale. |
| 5 Assurance et prévoyance sociales. | 14 Marine et guerre. |
| 6 <i>Budget.</i> | 15 <i>Marine marchande.</i> |
| 7 Commerce et industrie. | 16 <i>Mines.</i> |
| 8 Comptes définitifs et économies. | 17 Postes et télégraphes. |
| 9 Douanes. | 18 Travail. |
| | 19 Travaux publics, chemins de fer et voies de communication. |

(Les Commissions mentionnées en caractères italiques ont été introduites à l'article 11 en 1915)

Répartition instituée par la résolution du 27 janvier 1920, modifiant l'article 11 du règlement du 4 janvier 1915. — 20 grandes Commissions permanentes de 44 membres constituées au début de chaque législature et de chaque session ordinaire.

- | | |
|--|-------------------------------------|
| 1 Administration générale, départementale et communale | 5 <i>Alsace-Lorraine.</i> |
| 2 Affaires étrangères. | 6 Armée. |
| 3 Agriculture. | 7 Assurance et prévoyance sociales. |
| 4 <i>Algérie, colonies et protectorats.</i> | 8 Commerce et industrie. |
| | 9 Comptes définitifs. |

- | | |
|--------------------------------------|--|
| 10 Douanes. | 16 Marine militaire, |
| 11 Enseignement et beaux-arts. | 17 Mines et force motrice. |
| 12 Finances. | 18 <i>Régions libérées</i> , |
| 13 Hygiène. | 19 Travail. |
| 14 Législation civile et criminelle. | 20 Travaux publics et moyens de communication. |
| 15 Marine marchande. | |

(Les Commissions mentionnées en caractères italiques ont été introduites à l'article 11 en 1920)

SENAT

Résolution du 7 décembre 1911, modifiant l'article 11 du règlement au début de la session ordinaire pour l'année entière

- | | |
|--|---------------------------|
| 1 Comptabilité des fonds alloués pour les dépenses administratives du Sénat (18 m.). | 2 Chemins de fer (27 m.). |
| | 3 Armée (27 m.). |
| | 4 Marine (27 m.). |

*Commissions générales fonctionnant en 1920 d'après
M. Léon PERRIER*

- | | |
|---|---|
| I. Commissions mensuelles : | II. Commissions annuelles : |
| Initiative parlementaire (18 m.). | Comptabilité des dépenses du Sénat (18 m.). |
| Projets de loi d'intérêt communal et départemental (18 m.). | Chemins de fer (36 m.). |
| Pétitions (9 m.). | Armée (36 m.). |
| Congés (9 m.). | Marine (36 m.). |
| | Affaires extérieures (36 m.). |
| | Agriculture (36 m.). |
| | Finances (36 m.). |
| III. Commission des douanes, élue pour 3 ans (36 m.) (1). | |

Répartition proposée par la Commission. — Rapport de M. CAZELLES du 19 novembre 1920. 14 grandes Commissions de 27 membres élues au début de la session ordinaire qui suit chaque renouvellement triennal, pour une durée de trois ans.

- | | |
|--|--|
| 1 Armée. | 4 Douanes. |
| 2 Marine. | 5 Travaux publics, transports et outillage national. |
| 3 Affaires étrangères, colonies, protectorats. | 6 Agriculture. |

(1) Nous devons signaler, en outre, la Commission des Mines et celle d'Alsace-Lorraine fonctionnant sous le régime des Commissions spéciales.

- | | |
|---|--|
| 7 Enseignement. | 11 Commerce, Industrie et Postes. |
| 8 Travail, hygiène et prévoyance sociale. | 12 Comptabilité des dépenses du Sénat. |
| 9 Législation civile et criminelle. | 13 Alsace-Lorraine. |
| 10 Administration générale, départementale et communale | 14 Régions libérées. |

Répartition instituée par la résolution du 25 novembre 1920-18 janvier 1921, modifiant l'article 15 du règlement. — Commissions générales de 36 membres élues pour la durée d'un an au début de chaque session ordinaire.

- | | |
|---|---|
| 1 Armée. | 7 Enseignement. |
| 2 Marine. | 8 Hygiène, assistance, assurance et prévoyance sociales |
| 3 Affaires étrangères, politique générale des colonies et protectorats. | 9 Législation civile et criminelle. |
| 4 Douanes et conventions commerciales. | 10 Administration générale, départementale et communale |
| 5 Chemins de fer et transports, outillage national. | 11 Commerce, industrie, travail et postes. |
| 6 Agriculture. | |

« Est nommée, en outre, une Commission générale dite des Finances, chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses. »

BELGIQUE

Chambre des Représentants. Proposition de la Commission du règlement du 7 mai 1920. — Rapport MABILLE.
10 Commissions permanentes de 15 membres

- | | |
|--|---|
| 1 Affaires étrangères. | 7 Justice et législation civile et criminelle. |
| 2 Défense Nationale. | 8 Commerce, industrie, travail et assurance et prévoyance sociales. |
| 3 Questions économiques, ravitaillement et dommages de guerre. | 9 Intérieur, enseignement, sciences et arts. |
| 4 Agriculture. | 10 Colonies. |
| 5 Finances, budget et économies. | |
| 6 Chemins de fer, postes et télégraphes et travaux publics. | |

Répartition adoptée le 19 mai 1920

11 Commissions permanentes de 15 membres élues pour la session

- | | |
|------------------------------------|------------------------------------|
| 1 Affaires étrangères. | 8 Commerce, industrie, travail |
| 2 Défense Nationale. | et assurance et prévoyance |
| 3 Questions économiques et du | sociales. |
| ravitaillement. | 9 Dommages de guerre et ré- |
| 4 Agriculture. | gions dévastées. |
| 5 Finances, budget et économies | 10 Intérieur, enseignement, scien- |
| 6 Chemins de fer, postes, télé- | ces et arts. |
| graphes et travaux publics. | 11 Colonies. |
| 7 Justice et législation civile et | |
| criminelle. | |

SUEDE

(Moreau et Delpech)

à chaque session ordinaire le Riksdag constitue un

- | | |
|-------------------------|----------------------|
| Comité de constitution, | Comité des subsides. |
| — des finances, | — de législation. |

SUISSE

(Moreau et Delpech, p. 551 et 569)

Conseil des Etats, pour la durée d'une législature

- | | |
|--------------------------|-------------------------------|
| Commission des finances, | Commission des chemins de fer |
| — de l'alcool, | fédéraux, |
| — militaire, | — des douanes. |
| — des concessions de | |
| chemins de fer. | |

Le Conseil peut encore nommer d'autres Commissions pour la durée d'une législature

Conseil National, pour la durée d'une législature

- | | |
|--------------------------------|----------------------------|
| Commission de vérification des | Commission des demandes de |
| pouvoirs., | concession de che- |
| — des finances, | mins de fer, |
| — de l'alcool, | — des douanes et des |
| — des pétitions, | traités de commerce |

Le Conseil peut encore nommer d'autres Commissions pour la durée d'une législature

CANTON DE BERNE (p. 589)

Grand Conseil, pour la durée d'une législature, les Commissions permanentes suivantes :

Commission de vérification des pouvoirs,	Commission de justice.
	— d'économie politique

CANTON DE FRIBOURG (p. 608)

Grand Conseil. Trois Commissions permanentes

Commission d'économie politique.	Commission des pétitions.
— des grâces,	

ESPAGNE

(Moreau et Delpech II, p. 23)

SÉNAT

Commissions permanentes pour la durée de la session

Procès-verbaux d'élections, titres, incompatibilités et incapacités.	Inspection de la dette publique.
Protection et conservation de la Bibliothèque du Sénat.	Concessions de faveurs ou de pensions à une ou plusieurs personnes déterminées.
Gouvernement ultérieur.	Pétitions.
Budgets généraux de l'Etat.	Correction de style.
Comptes généraux de l'Etat.	Il y a aussi des Commissions auxquelles le Sénat donne un caractère permanent.
Nomination et révocation libre des Ministres du Tribunal des Comptes du Royaume.	

CONGRÈS DES DÉPUTÉS

Règlement, art. 70 : « *Toutes les Commissions du Congrès seront spéciales, élues pour un objet déterminé et choisies conformément au procédé indiqué.* »

Art. 71. — « *Ne seront pas spéciales les Commissions* »

Des procès-verbaux d'élection,	sions à une ou à des personnes
Des incompatibilités,	déterminées,
Des budgets,	Des pétitions,
De l'examen des comptes,	Du Gouvernement ultérieur,
De concession de faveurs ou pen-	De la correction de style.

Commissions élues pour la durée de la session

GRECE

CHAMBRE DES HELLÈNES

Commissions élues pour la durée de la session

Budget du royaume (21 m.).	Cultes (9 m.).
Finances (9 m.).	Justice (9 m.).
Intérieur (9 m.).	Armée (9 m.).
Agriculture, commerce, industrie et travaux publics (9 m.).	Affaires étrangères (9 m.).
Marine (9 m.).	Pétitions (9 m.).
Instruction publique (9 m.).	Comptabilité de la Chambre (9 m.).

JAPON

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Quatre Commissions permanentes pour la durée de la session (45 m.)

Commission du budget.	Commission des pétitions (36 m.).
— des comptes défini-	— des peines discipli-
tifs des finances	naires (18 m.).
— (27 m.).	

CHAMBRE DES PAIRS

Cinq Commissions permanentes

Commission du budget (45 m.).	Commission des peines discipli-
— des comptes défini-	naires (9 m.).
tifs (27 m.).	— de vérification des
des pétitions (27 m.).	pouvoirs (9 m.).

NORVEGE

STORTHING

Treize Comités permanents pour la durée de la législature à moins de décision contraire.

Questions constitutionnelles et af-	Douanes.
fares extérieures.	Affaires militaires.
Affaires ecclésiastiques et ins-	Traitements et pensions.
truction publique.	Agriculture.
Justice et police.	Banque et commerce.

Pêcheries, phares et tabacs, ports.	Routes et postes.
et pilotage.	Chemins de fer et télégraphes.
Questions sociales.	Budget et impôts.

TCHECO-SLOVAQUIE (1)

*Loi du 15 avril 1920 sur le règlement de la Chambre des députés,
sur le règlement du Sénat et sur le règlement du Comité
permanent, d'après le § 34 de la Constitution.*

Les travaux parlementaires sont facilités par des Commissions dont la composition et le nombre sont fixés par la Chambre.

Sont obligatoires :

La Commission d'initiative,	La Commission de l'immunité,
La Commission du budget dont le devoir est d'examiner le côté financier des projets,	La Commission dite Comité per- manent.

(1) D'après l'exposé sommaire des travaux législatifs de l'Assemblée nationale tchéco-slovaque dans sa première période après la Révolution (28 octobre 1918, 26 mai 1920, publié notamment en français.

LES COMITÉS PERMANENTS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

En Angleterre, la Chambre des Communes ne connut, longtemps, que les « select committees » et les réunions de l'Assemblée sous des règles spéciales et plus expéditives ; elle prenait alors le nom de « Comité de la Chambre entière » ou de « Comité des subsides » ou « des voies et moyens », on avait créé le 1^{er} décembre 1882 deux Comités permanents, l'un pour la législation, les cours de justice et la procédure légale, l'autre pour le commerce (y compris l'agriculture et la pêche), la navigation et les manufactures (1).

Ces deux Comités très rapidement ne furent plus utilisés mais ils reparurent à la suite du vote d'un « standing order » du 7 mars 1888. A partir de cette date, ils rendirent d'éminents services. Lowel a pu écrire : « On ne saurait mettre en doute l'utilité des Comités permanents au point de vue législatif dans les limites de leur fonction. En moyenne, un septième des lois d'intérêt général votées chaque année, ont passé par leurs mains, et cette proportion tend à s'accroître. De plus, l'encombrement du programme de la Chambre des Communes est devenu tel qu'un bill a bien plus de chances de passer s'il est renvoyé à un Comité permanent que s'il doit affronter l'épreuve d'un long débat devant le Comité plénier » (2).

Le 9 avril 1907, le nombre des Comités permanents était porté à quatre, le 19 février 1919, il était porté à six. Ce développement progressif du système montre combien son application était apparue fructueuse. En outre, ce ne sont plus seulement les bills concernant les questions juridiques ou économiques qui sont renvoyés aux Comités permanents, ce sont au contraire tous les projets de loi, à l'exception des

(1) Standing Committee on Law Courts of Justice and legal procedure.

Standing Committee on trade (including agriculture and fishing shipping and manufactures.

(2) Le Gouvernement de l'Angleterre, Lowel.

lois de finances et des bills portant confirmation d'une ordonnance provisoire, qui leur sont renvoyés à moins que la Chambre ordonne autrement par une motion qui doit être adoptée sans débat ni amendement.

Mais les Comités permanents n'ont plus, sauf un, une compétence définie par un domaine législatif déterminé. Leurs attributions ne sont pas fixées une fois pour toutes d'une façon rigide. M. Lonsdale Webster, « Clerk of the House of Commons » a bien voulu nous préciser en une intéressante communication, que nous traduisons ci-dessous, le mode de répartition des projets entre les Comités permanents :

« En 1906, il fut décidé par la Chambre des Communes que le renvoi à un Comité permanent serait la procédure normale pratiquement pour tous les projets de loi excepté pour ceux concernant spécialement les finances. Le nombre des Comités permanents fut porté à six, l'un d'eux étant composé de tous les membres représentant des circonscriptions de l'Ecosse et ne devant examiner que les projets de loi concernant l'Ecosse. Si un projet de loi concernant exclusivement le pays de Galles et le comté de Monmouth est renvoyé à un Comité permanent, le Comité doit être constitué de telle façon qu'il contienne tous les membres qui siègent pour des circonscriptions du Pays de Galles et du comté de Monmouth. Les autres projets de loi, lorsqu'ils sont présentés en seconde lecture, continuent à être renvoyés à un Comité permanent et à être répartis entre les différents Comités permanents par le « Speaker ». Dans un des Comités permanents, les projets de loi de membres non investis de fonctions (unofficial members) ont la priorité et ces projets de loi sont renvoyés par le « Speaker » à ce Comité à moins qu'il n'y ait une quantité de projets attendant déjà leur examen. Autrement, le « Speaker » se préoccupe, j'imagine, plutôt de l'état des travaux de chaque Comité que de toutes autres considérations. Toutefois, si un projet de loi déposé par un département (ministériel) était déjà soumis à un Comité permanent, le « Speaker » attribuerait probablement un autre projet de loi du même département au même Comité permanent, à moins que l'un d'eux soit d'une telle importance que le temps qu'exigerait son examen puisse compromettre les chances de succès de l'autre.

« Comme les Comités permanents seront nommés au début de chaque session, le Comité de sélection n'a pas connaissance des projets de loi que chacun d'eux aura à examiner et a alors à considérer la composition de la Chambre et la mesure dans laquelle les membres sont qualifiés en formant les Comités. Le pouvoir d'ajouter de dix à quinze membres à un Comité permanent pour l'examen de chaque projet de loi

assure l'addition de membres particulièrement intéressés ou qualifiés pour l'examen de chaque projet. »

Nous pouvons ajouter que la règle qui confiait au Comité de la Chambre entière tous les bills financiers a été atteinte en 1919, car il fut alors décidé que les « estimates » ou budget des dépenses, seraient, sous certaines réserves, examinés par ces Comités permanents, ce qui accrut notablement l'importance de ces derniers.

TABLE DES AUTEURS CITÉS

- AUBIGNY (d'), 148.
 BALLUE, 22 ; proposition Ballue, note n° 3.
 BALSAN, 189.
 BARÉTY, chap. VII, § 4.
 BARODET, 194.
 BARTHÉLEMY Joseph, 35, 54, note 1 ; 72, 92, 137, 145, 148, 155, 156, 157, 166, 170, note 1 ; 196, 197, 211, note 1 ; chap. VII, § 4.
 BENOIST Charles, 48, 158, note 1 ; 195.
 BERGE (de la), 47, 52, 92, 185.
 BERNIER, 23.
 BERTEAUX, 129.
 BILLAULT, 11, 14, 75.
 BISMARCK, IX.
 BOKANOWSKY, 57, note 2.
 BOUDENOOT, 151.
 BOURGEOIS Léon, 5, 6, 24, 25, 45, 46, note 1 ; 59, note 3 ; 60, 61, 62, note 2 ; 74, 76, note 1 ; 92, 98, 188.
 BRETON (Jules-Louis), 30, 31, 32, 35, 91, 92, 97, 98, 123, 124, 125, 126, 140, 158, note 1 ; 163, 164, 177, 179, 180, 193, 195, 196, 199, 206, 208, 209, 211, note 1.
 CAZELLES, 39, 89, 128, 152, 191, 202, CELS, 212.
 CHARMES Francis, 24, 25, 48, 51, 61, 82, 92.
 CLÉMENCEAU, 194.
 CODET, 119, 128, 195.
 CORNE, 15.
 DANTON, 6, note 2.
 DELAHAYE Dominique, 172.
 DELONCLE, 25.
 DESCHANEL, 24, note 1 ; 26, 27, 67, note 1 ; 79.
 DUCLERC, 14.
 DUFAURE, 10, 11, 73, 103, note 1.
 DUPIN V., 10, 11, 112, note 1 ; 114.
 DUPUY Charles, 25.
 DUVERGER DE HAURANNE, 11, 11.
 FERRY Abel, 32, 207, 208, chap. VII, § 4.
 FERRY Jules, 177.
 FRANQUEVILLE (de), 68, note 1.
 GAY Paul, chap. VII, § 4.
 GERMAIN Emile, 8.
 GRAUX Georges, 24, 25, 29, 91, 92, 98, 138, note 1 ; 144 ; 157, 189, 193.
 GROUSSIÉ, 29, 30, 98, 105, chap. VII, § 4.
 GUILLEMET, 194.
 HONORAT, 145, note 2.
 JAURÈS, 114, 115, note 2.
 JOIN-LAMBERT, 36, 144, note 1.
 JOUVENCEL (de), 24.
 LABAUD, 186, note 1.
 LAFAYE, 109, note 1.
 LAFFERRIÈRE XV, note 1.
 LAISANT, 22.
 LANESSAN (de), 24, 25.
 LARNAUDE, 181, 182.
 LASTEYRIE (Ferdinand de), 15, 72, 125.
 LASTEYRIE (Jules de), 11.
 LEBON André IX, note 2 ; 26, 112.
 LETELLIER, 24, 91.

- LOWEL, 154.
MABILLE, 65, note 1 ; 154, note 1.
MARET Henry, XX, 24, 25, 92, 98, 189.
MARGAINE, 115, note 1.
MARIN, 33, 34, 56, note 2 ; 72, 92, 137, 145, 148, 155, 156, 157, 185, 170, note 1 ; 196, 197, 211, note 1.
MARTIN Louis, 125.
MAUNOURY, 126, 129, 144.
MIGNET, 5.
MOREAU Félix, XVI, note 1.
MORLOT, 195.
MOUNIER, 58, note 1.
PELLETAN, 57, note 1.
PENANCIER, 40, 95, note 2 ; 128, 152, 191.
PERRIER Léon, 20, 37, 39, 40, 89, note 1 ; 116, 128, 145, 151, 191, 192, 201.
PIERRE Eugène, 2, 7, note 1 et 2 ; 22, 56, note 1 ; note 2 ; 91, note 1 ; 94, note 1 ; 113, XI, note 1 ; 129, note 1 ; 175, 175, note 3 ; 187, note 1 ; 113, note 1 : 206.
POINCARÉ, 24, note 1 ; 27.
POULLE C., 200, 202.
Raoul DUVAL, 56, note 1 ; 171.
REIBEL, 35 ; 209, note 1 ; Conclusion, note.
REYNAUD, 36, 178, 199, chap. VII, § 4.
RIBOT, 26, 28, 30, 92, 93, note 1 ; 105, 144, 188.
ROUVIER, 26, chap. VII, § 4.
ROCHE Jules, 210.
SAY Léon, 50, note 1 ; 69, 172.
SEMBAT, 29, note 1 ; 30, 189.
SENARD, 107.
SIEGFRIED, 24, 25, 92, 98, 188.
SIMON Jules, 42.
STURM, 11, 50, note 1.
THELLIER DE PONCHEVILLE, 47.
VAILLANT, 30.
VALETTE, 117.
VALLIER, 38.
VIOLETTE, 145, note 2.
VIVIEN, 5, note 3 ; 74, 11, 11.
VOILIN, 145, note 2.
WILSON, 58, note 1 ; 64, 65, 66, 77, 78, 79, 81, 83, 107, 236, XIII, note 2 ; XVII.
-

TABLE ANALYTIQUE

ALLEMAGNE.

Abtheilungen ou sections du Reichstag, 110. — Bundesrath, 186.

Amendements. — Abus et restrictions apportés, chapitre VII, § 4.

ANGLETERRE.

Chambre des Communes.

Speaker, 107.

Committee of selection — fonctions — 108, note 1 ; nomination des « select committees », du « committee of selection » et du « standing orders committee » par l'Assemblée, 121.

Nomination des « standing committees », 108.

Nombre des « standing committees », 141.

Nombre des membres des « standing committees », 145, note 1.

Quorum des « committees », 147.

Renvoi des bills aux « standing committees », 154. — Annexes.

Accès des membres de l'Assemblée aux séances des committees », 171. — Accès des étrangers, 171.

Durée des « standing committees », 186.

« Guillotine », chap. VII, § 4.

Anciens (Conseil des), 9.

Annualité des Commissions, 186.

BELGIQUE.

Sections de la Chambre des Représentants, 110.

Section centrale du Budget, 111

* Election des Commissaires au Sénat, 122.

Election des Commissaires à la Chambre des Représentants, 122.

Nombre des membres des Commissions permanentes, 154.

Parallélisme des Administrations et des grandes Commissions, 161, note 1.

Durée des Commissions permanentes, 186.

Budget (Commission du), 17. — Son influence sur stabilité ministérielle, 55 et suivantes, 69. — Tirage spécial des Bureaux, 116. — Nomination, XI, note 3. — Quorum, 146. — Publication de la liste des présents, 147. — Durée, 186. — Relations des Commissions des deux Chambres, 162. — Renvoi des projets pour avis (e), articles 32 et 45, p. 167, note 2. — R. S., art. 16, p. 168, note 1. — Date de nomination, 186. — Organisation matérielle, 197.

Bundesrath, 186.

Bureaux, 109 et suivantes. — Ceux de la Chambre des Députés imposés par la charte de 1814, 109. — Critique, 111 et suivantes, XIX.

Budget (Commission). — Ancien article 22, 17 ; ancien article 23, 17, note 1. — Article 100, 17, note 1.

Chambre des Communes (Voir Angleterre).

Chambre des Députés (Voir Règlement).

Chambre des pairs. — Nomination possible des Commissaires par le Président, 106.

Cinq Cents (Conseil des), 9.

Collections méthodiques, 199.

Commissions mensuelles, 96.

Compétence dans les Commissions, 43-44.

Conférence des Présidents, 207.

Conseil d'Etat, 9.

Constituante de 1789, 4.

Constituante de 1848, 11.

Constitution de l'an III, art. 67, 16.

Constitution de 1875, art. 5 et 11., p. X.

Constitution et Règlement, IX, XIII.

Convention, 6.

Crédits (Commissions des), 186.

Cumul des mandats de Commissaires, 149.

Démission d'office des Commissaires, 148-188.

Discussion immédiate, 212. — Son application aux modifications du règlement. — R. C. D., ancien art. 70, p. XII.

Documentation des Commissions, 199.

Documents étrangers, 199. — Les différents services isolés des administrations centrales, 200.

Durée de Commissions générales, 185.

Empire, 9.

ESPAGNE.

Section du Sénat et du Congrès des Députés, 111. — Nombre des Commissions permanentes, 141.

Etat des travaux, 178.

ETATS-UNIS.

Elections des Commissaires au Sénat, 122. — Nombre des Comités permanents, 142. — Pas de responsabilité ministérielle, 66. — Absence de préoccupations politiques dans les Comités. — Peu d'importance des séances publiques, 77. — Rôle du Président et du Rapporteur du Comité, 79. — Les Ministres et leurs rapports avec l'Assemblée, 84. — Speaker de la Chambre des Représentants. — Ne peut jouer un rôle politique actif qui fasse de lui le chef effectif de la majorité, 67, 107. — Il nomme les membres des Comités, 105-107.

HOLLANDE.

Bureaux des Chambres des Etats Généraux, 111.

Initiative (Commission d'), XVIII, XIX, chap. III.

Inscription sous réserve qu'il n'y aura pas débat, 209.

ITALIE.

Uffici ou bureaux (Sénat et Chambre des Députés), 110.

Législative, 5, 10.

Législative de 1848, 15, 174.

Local attribué aux Commissions, 198.

Ministères (le parallélisme des Commissions permanentes avec les), 157, 160.

Ministres et Commissions permanentes, 185.

Nomination des Commissions. — Le choix des compétences doit être facilité, 101. — Représentation des minorités, 102, 103. — Accès assuré des députés aux travaux des Commissions, 103. — Inscription, Législative, Constituante de 1848, 104. — Bureaux, 109. — Scrutin de liste, 118. — Représentation proportionnelle, 123. — Délégation, 124. — Groupes, 126.

Nombre des Commissions permanentes, 139.

Nombre des Commissaires, 144.

Opinion (les Commissions permanentes et), chap. V.

Organisation matérielle, 197.

Personnel administratif attaché aux Commissions, 198.

Politique (esprit politique et les Assemblées), 174.

Partis politiques et Gouvernement en France, 53.

Procédure oratoire, 77.

Procès-verbaux (communication des), 174.

Publication des listes de présents (R. C. D., art. 30), 147.

Publicité des séances des Commissions, 171.

Quorum des Commissions, 146.

Réégibilité des Commissaires, 190.

Règlement.

Renvoi à Commission spéciale déjà constituée, C. D., ancien art. 18, p. 18, note 2.

Grandes Commissions permanentes, C. D. ancien art. 11 bis, 11 ter, 11 quater.

Nomination des Commissions, C. D. ancien art. 17, 31 ; p. 118, note 1 ; S., ancien art. 19.

Nombre de Commissaires, C. D. art. 11 ; S., art. 19. Demandes de congés, C. D., art. 189, p. 98, note 1 ; S., art. 104, 105, p. 98, note 1.

Election des Vice-Présidents, etc., C. D. art. 8, p. 120.

Election des Commissaires au scrutin de liste sans opposition, S., art. 119, 9^e alinéa, p. 120.

Commission élue par des Commissions, C. D., art. 31, p. 125.

Election par groupes, ancien 11 ter, p. 127 ; C. D., 12, p. 130 ; S., 19, 5^e alinéa.

Quorum de Commission du budget, C. D., ancien art. 21 § 2 et § 3).

Quorum de Commissions permanentes, C. D., art. 30, p. 146.

Démission d'office de Commissaires, C. D., art. 12, p. 148, 149, note 1.

Limitation du cumul des mandats de Commissaires, C. D., art. 13, p. 151 ; S., ancien art. 15, p. 151, note 3 ; S., art. 20, p. 152.

Renvoi de droit aux Commissions permanentes, C. D., art. 21, 27, 23, p. 53, note 2 ; S., art. 18, p. 154.

Nomination possible de petites Commissions permanentes, C. D., art. 11, p. 155 ; S. art. 15, p. 155, note 1.

Collaboration de Commissions du Sénat et de la Chambre, S. art. 129, 130, p. 162, note 1 ; C. D., art. 107, 108, 109, p. 162 note 1.

Renvoi pour avis C. D. art. 31, p. 168, note 2 ; art. 28, § 6, p. 168, note 2.

- Participation aux travaux de la Commission du budget du rapporteur pour avis, C. D., art. 28, p. 169.
- Audition de l'auteur de la proposition par la Commission, C. D., ancien art. 35, p. 173, note 1 ; S., 27, p. 174, p. 173, note 1.
- Participation de l'auteur aux travaux des Commissions, C. D., ancien art. 27, § 3 et 4, p. 175, note 1 ; S., ancien art. 25, art. 25, p. 176.
- Etat des travaux des Commissions, C. D., art. 33, p. 178.
- Objection de demande de précision adressée par écrit aux Commissions, C. D., art. 34, p. 179.
- Commission du budget, C. D., ancien art. 21, nouveau 11, p. 187.
- Commission des finances, S., art. 15, p. 188.
- Reprise des anciens rapports, C. D., ancien art. 8, art. 363, p. 195.
- Organisation matérielle des Commissions, C. D., art. 16, modifié, p. 197.
- Local, S., art. 24, p. 202, 203.
- Ordre du jour, C. D., ancien art. 111, p. 206, note 1.
- Conférence des Présidents p. 208, note 1.
- Inscription sous réserve qu'il n'y aura pas débat, C. D., art. 97, p. 210 ; art. 98, 99, p. 210.
- Discussion immédiate, S. art. 88-87, p. 212 ; C. D., ancien art. 71, p. 213 ; C. D. 1915, art. 24, nouveau 96, p. 213.
- Reprise des rapports*, 192.
- Responsabilité ministérielle*, 64.
- Responsabilité aux Etats-Unis*, 66.
- Sections du Conseil d'Etat*, 9, note 1 ; 47, note 1.
- Section du Tribunal*, 9, note 1.
- Spécialité (esprit de)*, 42.
- Stabilité ministérielle*, 51 ; en Angleterre, 53, 185.
- Tribunat*, 9.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

	Pages
Importance du Règlement des Assemblées.....	VIII
Il est voté par une seule Assemblée.....	XI
Comment on le modifie.....	XI
Quelle est sa nature.....	XIV
Qui l'applique	XVI
A qui et quand s'applique-t-il.....	XVI
Schéma de la procédure en 1890. — Point de départ vers la nouvelle réglementation.....	XVIII
L'institution des grandes Commissions commanda la réforme de la procédure parlementaire	XXI

CHAPITRE PREMIER

Historique

Les Commissions, leurs deux caractères variables : durée et compétence.	1
§ 1. — <i>Comités</i>	3
Constituante, 4 ; Législative, 5 ; Convention, 6 ; 1848.	10
§ 2. — <i>Les Commissions spéciales jusqu'en 1902 et la réforme récente</i>	15
La première Commission générale.....	16
Altération des Commissions spéciales et tem- poraires.	18
Les premières Commissions permanentes.....	22
La réforme du règlement. Tentatives de 1890- 1894-1898 à la Chambre des Députés.....	24
La réforme de 1902-03. — Améliorations ulté- rieures. Le règlement de 1915.....	31
La réforme au Sénat.....	36

CHAPITRE II

Le principe de la permanence des Commissions et de la généralité de leurs attributions

	Pages
Les objections formulées avant l'institution des Commissions permanentes	41
§ 1. — <i>Les Assemblées politiques et l'esprit de spécialité.</i>	42
§ 2. — <i>Le Gouvernement et les Commissions permanentes,</i>	47
a) Substitution du législatif à l'exécutif.....	47
b) Instabilité ministérielle	51
c) Atténuation de la responsabilité ministérielle	64
§ 3. — <i>L'indépendance des Assemblées politiques et les Commissions permanentes.</i>	73

CHAPITRE III

Les Commissions permanentes et le règlement des Assemblées

Les simplifications de la procédure depuis 1902.	87
§ 1. — <i>Déclaration d'urgence</i>	87
§ 2. — <i>Commission d'initiative</i>	88
§ 3. — <i>Prise en considération</i>	93
§ 4. — <i>Convocation des Bureaux et convocation des Commissions spéciales.</i>	94
§ 5. — <i>Commissions mensuelles</i>	96

CHAPITRE IV

Nomination des Commissions.	100
§ 1. — <i>Inscription.</i>	104
§ 2. — <i>Désignation par le Président de l'Assemblée ou par un Comité spécial.</i>	105
§ 3. — <i>Bureaux.</i>	109
§ 4. — <i>Scrutin de liste</i>	118
§ 5. — <i>Représentation proportionnelle</i>	123
§ 6. — <i>Délégation.</i>	124
§ 7. — <i>Groupes.</i>	126

CHAPITRE V

	Pages
Organisation des Commissions.	135
Unité des travaux.....	136
Possibilité du contrôle des administrations....	137
Compétence des Commissaires.....	137
§ 1. — <i>Nombre des Commissions</i>	139
§ 2. — <i>Nombre des Commissaires</i>	142
§ 3. — <i>Participation effective aux travaux</i>	145
a) Quorum.	146
b) Publication de la liste des présents, absents et excusés	147
c) Sanctions individuelles.	148
d) Limitation du cumul des mandats.....	149
§ 4. — <i>Classement des grandes Commissions par le règle- ment.</i>	152
a) Constitution obligatoire des grandes Com- missions.	153
b) Renvoi des projets.....	153
c) Stabilité du classement.....	155
§ 5. — <i>Attributions des Commissions.</i>	
a) Les départements ministériels.....	157
b) Les Commissions de l'autre Assemblée.....	162
c) Les Commissions parlementaires étrangères.	165
d) Rapports des Commissions entre elles.....	165
e) Rapports des Commissions et de l'opinion...	170
Publicité des séances.....	170
Les auteurs des propositions.....	173
Les procès-verbaux.	174
Publication d'états périodiques des travaux des Commissions.	177
Publication des rapports.....	178
Collaboration des parlementaires non mem- bres de la Commission.....	179
Auditions de « Compétences ».....	180
Intervention des Associations.....	182

CHAPITRE VI

Continuité des Travaux. — Tradition	185
§ 1. — <i>Durée, Renouvellement des Commissions</i>	185
§ 2. — <i>Non caducité des travaux</i>	192

	Pages
§ 3. — <i>Organisation matérielle</i>	196
Local. — Personnel administratif. — Documenta- tion.	

CHAPITRE VII

Les Commissions et la procédure des débats	205
§ 1. — <i>Fixation de l'ordre du jour</i>	206
§ 2. — <i>Inscription à l'ordre du jour sous réserve qu'il n'y aura pas débat</i>	209
§ 3. — <i>Discussion immédiate</i>	212
§ 4. — <i>Diverses limitations</i>	215
Limitation du nombre des séances publiques..	215
Limitation du droit de parole.....	217
Limitation du droit d'amendement.....	222
Conclusion	227

ANNEXES

Bibliographie	237
Les différents règlements appliqués dans les Assemblées parlementaires en France	239
L'évolution de la répartition des attributions des gran- des Commissions dans les Assemblées politiques françaises :	
L'Assemblée Législative, 1791.....	240
Les Comités après la réaction thermidorienne...	241
L'Assemblée Constituante de 1848.....	241
Chambre des Députés :	
Rapport Henry Maret, 1894.....	242
Rapport Georges Graux, 1898.....	242
Commissions permanentes de 1898.....	242
Résolution du 17 novembre 1902.....	243
Règlement du 4 février 1915.....	243
Résolution du 27 janvier 1920.....	243
Sénat :	
Résolution du 7 décembre 1911.....	244
Commissions générales en 1920.....	244

	Pages
Rapport Cazelles 1920.....	244
Résolution du 25 novembre 1920-18 janvier 1921.	245
Les grandes Commissions à l'étranger :	
Belgique :	
Rapport Mabilie	245
Résolution du 19 mai 1920.....	246
Espagne.	
Sénat.	247
Congrès des Députés.....	247
Grèce :	
Chambre des Hellènes.....	248
Japon :	
Chambre des Représentants.....	248
Chambre des Pairs.....	248
Norvège :	
Storting.	248
Suède.	
Riksdag.	246
Suisse.	
Conseil des Etats.....	246
Conseil National	246
Canton de Berne. Grand Conseil.....	247
Canton de Fribourg. Grand Conseil.....	247
Tchéco-Slovaquie :	
Chambre des Députés.....	249
Les Comités permanents de la Chambre des Communes.	251
Table alphabétique des auteurs cités.....	255
Table analytique	257

SAINT-ETIENNE

Imprimerie LA TRIBUNE, 10, Place Jean-Jaurès
